

3/12/2008



AFSTUDEERSCHRIPTIE  
UNIVERSITEIT  
TWENTE

## Dienstverlening en het kerndepartement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



*Een gedragsonderzoek naar de intentie van de medewerkers bij het kerndepartement van het  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om klantgericht te handelen ten  
opzichte van de individuele burger. | Marjolein Lokhorst*



## **Dienstverlening en het kerndepartement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

*Een gedragsonderzoek naar de intentie van de medewerkers bij het kerndepartement van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om klantgericht te handelen ten opzichte van de individuele burger.*

Derde herziende versie: 3 december 2008

Afstudeerscriptie Marjolein Lokhorst  
Universiteit Twente, Enschede  
Faculteit Gedragwetenschappen  
Communicatiewetenschap

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Dienst  
Concernstaf en Bedrijfsvoering, Directie Communicatie & Informatie

Afstudeercommissie:  
Prof. dr. M.F. Steehouder  
Drs. W.J. Pieterse

Begeleiding Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:  
Jacqueline Swint- Lindhout

Meer informatie: [m.lokhorst@student.utwente.nl](mailto:m.lokhorst@student.utwente.nl) of  
[m.lokhorst@alumnus.utwente.nl](mailto:m.lokhorst@alumnus.utwente.nl) (per 01-01-2009)

## Voorwoord

---

*“Als men nu eens heel simpel werkelijk geïnteresseerd is in de mens, dan hoeft de correspondentie met de burger ook niet verder verbeterd te worden. Die is dan vanzelfsprekend.”* Deze quote is afkomstig van een burger, komende uit het klanttevredenheidonderzoek van het kerndepartement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). Het geeft exact weer waar dit afstudeeronderzoek over gaat. De intentie van de ambtenaar is namelijk bepalend voor het uit te voeren gedrag.

Dit afstudeeronderzoek dient als afronding voor de (pre-) master Communicatiewetenschap aan de Universiteit van Twente. Na de afronding van de hbo-studie Communicatiemanagement (Hogeschool Utrecht) heb ik bewust de keuze gemaakt verder te studeren, voor meer verdieping en kennis ten opzichte van het vakgebied. De afgelopen paar jaar in Enschede waren zeer leerzaam maar vooral ook gezellig. Hierbij ben ik dank verschuldigd aan mijn ex-huisgenoten en mijn studiegenoten, waarvan ik vele inmiddels vrienden kan noemen.

Begin april ben ik van start gegaan met mijn afstudeeronderzoek aangaande het gedrag van de BZK-ambtenaar. Waar de opdracht vanuit het kerndepartement van BZK in eerste instantie vrij helder was afgebakend (“Implementeer de BurgerServiceCode waar mogelijk en geef advies voor mogelijke knelpunten”) kwam ik er al snel achter dat het oorspronkelijke uitgangspunt onvoldoende realistisch van aard was. De implementatie van de BurgerServiceCode bij het kerndepartement van BZK is inmiddels uitgesteld, deels omdat uit dit onderzoek bleek dat de ondervraagde medewerkers dienstverlening niet vonden behoren tot het takenpakket van BZK.

Gedurende acht maanden ben ik het gedrag van de BZK-ambtenaar nader gaan onderzoeken, waarbij ik voor vijf maanden dagelijks werkzaam was bij BZK. Deze maanden heb ik als zeer leerzaam ervaren. Ik wil dan ook allereerst collega's bedanken voor de interessante lunches, lekkere koffie en goede feedback. In het bijzonder wil ik Erik den Hoedt bedanken, als opdrachtgever en daarnaast mijn stagebegeleidster Jacqueline Swint. Gedurende mijn tijd bij BZK heb ik haar houding en kennis als inspirerend ervaren. Ik wil haar dan ook speciaal bedanken voor het feit dat ze mij continu overtuigd heeft achter mijn bevindingen te blijven staan. Tijdens de afronding van dit onderzoek werd mij nogmaals duidelijk dat dienstverlening vanuit de ministeries richting de burger verbetering behoeft. Zo spreekt Wallage (2008) over arrogante ambtenaren die geen burgerbrief willen behandelen. De Nationale ombudsman (2008) bevestigt in zijn onderzoek naar de afhandeling van burgerbrieven bij ministeries deze arrogante houding. Interessant is om nu daadwerkelijk deze ambtenaren aan het woord te laten en met hen te spreken over de dienstverlening en het klantgericht handelen.

Deze afstudeerscriptie heb ik opgezet onder begeleiding van Michaël Steehouder en Willem Pieterse. Beide wil ik bedanken voor de vele feedback, kritiek en motiverende woorden die ik heb mogen ontvangen de afgelopen maanden. Speciale dank gaat verder uit naar mijn ouders, familie en vrienden. Zij hebben zonder dat zij hier invloed op hadden de afgelopen maanden vele stemmingswisselingen van mij mee mogen maken.

Marjolein Lokhorst (Ede, 3 december 2008)

## Managementsamenvatting

---

### *Aanleiding*

Het verzoek van het kerndepartement van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) was adviezen te geven ter verbetering van de publieke dienstverlening met behulp van het instrument BurgerServiceCode. De toepassing van dit instrument is echter sterk afhankelijk van het gedrag van de medewerkers bij BZK. Het handelen en de denkwijze van de medewerkers bepalen namelijk in hoge mate in hoeverre een organisatie als BZK feitelijk klantgericht is. Door dit uitgangspunt te plaatsen in meer algemene inzichten over de relatie tussen burgers en de overheid is de uiteindelijke invulling aan de oorspronkelijke opdracht gegeven. Doel van het uitgevoerde onderzoek is inzicht te krijgen in het gedrag van de medewerkers bij het kerndepartement van BZK en hun invulling van publieke dienstverlening ten opzichte van de individuele burger.

### *Methode van onderzoek*

Twintig medewerkers van BZK zijn geïnterviewd en de bevindingen daaruit zijn gekoppeld aan wetenschappelijke literatuur. De bevindingen zijn geanalyseerd aan de hand van een theoretisch model, gebaseerd op het model van planmatig gedrag (Ajzen, 1985), aangevuld met de constructen organisatiestructuur en pluralistische onwetendheid. In het bijzonder is de toevoeging van het construct pluralistische onwetendheid zinnig gebleken.

### *Resultaten*

Uit de resultaten blijkt dat de intentie om de BurgerServiceCode na te leven, niet sterk aanwezig is. Het merendeel van de medewerkers bij BZK is namelijk niet geneigd tot klantgericht handelen ten opzichte van de individuele burger. Vele zien dienstverlening niet als taak van BZK en weten vaak niet hoe hier invulling aan wordt gegeven. Het gevolg daarvan is dat zij de individuele burger niet als stakeholder van BZK ervaren en minder snel geneigd zijn burgerbrieven te behandelen. Sturing ten aanzien van burgerbrieven is daarom gewenst. Uit de resultaten blijkt verder dat er een discrepantie aanwezig is tussen de persoonlijke gedachten en het publiekelijke gedrag in relatie tot groepsgedrag ten opzichte van de individuele burger. Vele ambtenaren ervaren de individuele burger zelf wel als directe stakeholder, maar geven aan dat andere medewerkers van BZK de individuele burger niet als directe stakeholder zien.

Terugredenerend naar de oorspronkelijke vraag van BZK betekent het bovenstaande dat het instrument de BurgerServiceCode momenteel niet geschikt is voor het kerndepartement van BZK. Medewerkers moeten eerst de intentie hebben klantgericht te handelen ten opzichte van de individuele burger voordat dit instrument ingesteld op klantgericht handelen wordt geaccepteerd.

## Aanbevelingen

1. Het is van belang een sterkere klantgerichte attitude van de medewerkers te ontwikkelen voordat een instrument zoals de BurgerServiceCode kan worden geïmplementeerd. Implementatie wordt momenteel afgeraden.
2. Daartoe dient een awarenesscampagne overwogen te worden ten opzichte van klantgericht handelen en de BurgerServiceCode:
  - Het is wenselijk dat publieke dienstverlening en de invulling hiervan ten aanzien van BZK wordt gedefinieerd;
  - Het is wenselijk dat de rol van de individuele burger ten aanzien van BZK wordt gedefinieerd;
  - Het is wenselijk wanneer tijdens het veranderingsproces richting klantgericht handelen probleemeigenaren worden benoemd en de verantwoordelijkheid scherp wordt vastgelegd.
3. Nadere bezinning is gewenst ten aanzien van de opvatting waar BZK als organisatie voor staat;
4. Het is wenselijk dat het topmanagement van BZK aanstuurt op klantgericht handelen van de medewerkers ten opzichte van de individuele burger;
5. Het is van belang dat BZK (indien mogelijk) burgerbrieven als suggesties voor (beter) beleid benut.

## Management Summary

---

### Background

The Dutch Ministry of the Interior and Kingdom relations requested advice in order to improve the public service by implementing the instrument e-Citizen Charter ('BurgerServiceCode'). The success of this implementation will strongly depend of the employees' behavior. Their actions and thoughts determine to what extent the Ministry can be considered as customer oriented. The goal of this study is to understand the employees' behavior, their points of view towards public services and towards the individual citizen in relation with the Department.

### Methodology

Twenty civil servants of the Ministry were interviewed and the outcomes of the interviews were analyzed with a theoretical model based on the theory of planned behavior (Ajzen, 1985), extended with the concepts organizational culture and pluralistic ignorance.

### Results

The results show that the civil servants are not very sensitive to applying the e-Citizen Charter. Most of them are not inclined to act customer oriented to the individual citizen. Neither they do feel that public service is a main task of the Ministry and they do not know how to complete it. As a consequence, the individual citizen is not seen as stakeholder and employees are not disposed to deal with civil correspondence. It is advised to direct the civil correspondence.

Other results show a discrepancy between the personal thoughts and the public behavior in relation to group behavior with regard to the individual citizen. Many employees experience the individual as a direct stakeholder, but point out that others of the Department disagree on the matter.

The answer to the question of the Ministry about the use of e-Citizen Charter is that it is momentarily not appropriate for the Department to introduce it. The employees will first have to create the intention to be customer oriented to individual citizens before this instrument will be accepted.

### Recommendations

1. It is necessary to develop a stronger customer oriented attitude among the employees before an instrument as the e-Citizen Charter can be introduced. Implementation on a short term is not advised;
2. An awareness campaign has to be considered for starters, regarding customer oriented behavior and the e-Citizen Charter;
  - It is desirable that public service and the realization of this by the Ministry is going to be defined;
  - It is desirable that the role of the individual citizen in relation with the Ministry is going to be defined;
  - It is desirable that problem owners are going to be named and responsibilities are going to be clearly documented.

3. Further consciousness is desirable regarding to the opinion in what the Ministry as organization represents for.
4. It is desirable that top management of the Department aim at customer behavior of the employees towards individual citizens.
5. It is of importance that the Ministry (if it is possible) uses civil correspondence as a source of suggestions for a (better) policy.

## Inhoudsopgave

---

|                                                                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inleiding .....</b>                                                                                           | <b>10</b> |
| 1.1 Verzoek van het kerndepartement van BZK .....                                                                   | 10        |
| 1.2 Doel van de studie .....                                                                                        | 10        |
| 1.3 Leeswijzer .....                                                                                                | 10        |
| <b>2. Casusbeschrijving .....</b>                                                                                   | <b>12</b> |
| 2.1 Veranderende inrichting van de overheid .....                                                                   | 12        |
| 2.2 Het principe publieke dienstverlening .....                                                                     | 13        |
| 2.2.1 Inrichting van dienstverlening .....                                                                          | 14        |
| 2.2.2 Mogelijkheden van dienstverlening .....                                                                       | 16        |
| <b>3. Klantgericht handelen en de overheid .....</b>                                                                | <b>19</b> |
| 3.1 Aanleiding .....                                                                                                | 19        |
| 3.2 Programma's publieke dienstverlening .....                                                                      | 20        |
| 3.3 Instrument BurgerServiceCode .....                                                                              | 23        |
| 3.4 BurgerServiceCode zoals weergegeven door Burger@overheid .....                                                  | 24        |
| 3.5 Kritiek op de ontwikkeling van de dienstverlening .....                                                         | 25        |
| 3.5.1 Dienstverlening benaderen vanuit de digitale overheid .....                                                   | 25        |
| 3.5.2 De kloof tussen de burger en de overheid wordt niet door de verbetering van de dienstverlening opgelost ..... | 25        |
| 3.5.3 Burgerperspectief wordt niet gehanteerd .....                                                                 | 26        |
| 3.5.4 De code is niet effectief .....                                                                               | 26        |
| 3.5.4 Mogelijke barrières ten aanzien van de BurgerServiceCode .....                                                | 27        |
| <b>4. Ontwikkelingen bij het kerndepartement van BZK .....</b>                                                      | <b>28</b> |
| 4.1 Rol van BZK .....                                                                                               | 28        |
| 4.2 Diensten en service van BZK .....                                                                               | 28        |
| 4.2 Klanttevredenheid .....                                                                                         | 29        |
| 4.3 Nationale ombudsman .....                                                                                       | 29        |
| 3.5.1 Dienstverlening benaderen vanuit de digitale overheid .....                                                   | 30        |
| <b>5. Gedragsverandering .....</b>                                                                                  | <b>31</b> |
| 5.1 Pluralistische onwetendheid .....                                                                               | 32        |
| 5.2 Theoretische model .....                                                                                        | 33        |
| 5.3 Theorie van gepland gedrag .....                                                                                | 33        |
| 5.3.1 Attitude .....                                                                                                | 34        |
| 5.3.2 Subjectieve norm .....                                                                                        | 34        |
| 5.3.3 Zelfeffectiviteit .....                                                                                       | 35        |
| 5.4 Probleemstelling .....                                                                                          | 36        |

|                                                                       |           |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>6. Methode van onderzoek .....</b>                                 | <b>37</b> |
| 6.1 Exploratief onderzoek .....                                       | 37        |
| 6.2 Selectie van respondenten .....                                   | 37        |
| 6.3 Interview .....                                                   | 39        |
| 6.3.1 Procedure .....                                                 | 39        |
| 6.4 Registratie en analyse van de resultaten .....                    | 40        |
| <b>7. Resultaten .....</b>                                            | <b>42</b> |
| 7.1 Beleving van de BZK-ers .....                                     | 42        |
| 7.2 Framing dienstverlening .....                                     | 42        |
| 7.3 Houding van de ambtenaar ten opzichte van de burger .....         | 45        |
| 7.4 Organisatie inrichting .....                                      | 47        |
| 7.5 Burgerideeën .....                                                | 48        |
| 7.6 Contactkanaal .....                                               | 50        |
| 7.7 Kwaliteit .....                                                   | 52        |
| 7.8 Website BZK corporate .....                                       | 53        |
| 7.9 Corporate identity BZK .....                                      | 54        |
| 7.10 Beleidsterrein BZK .....                                         | 55        |
| 7.11 BurgerServiceCode .....                                          | 57        |
| <b>8. Conclusie .....</b>                                             | <b>58</b> |
| 8.1 Deelvraag ten aanzien van attitude .....                          | 58        |
| 8.2 Deelvraag ten aanzien van subjectieve norm .....                  | 59        |
| 8.3 Deelvraag ten aanzien zelfeffectiviteit .....                     | 60        |
| 8.4 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag .....               | 61        |
| <b>9. Discussie .....</b>                                             | <b>63</b> |
| 9.1 Theoretische discussie .....                                      | 63        |
| 9.2 Voorbehoud aangaande de invulling van het onderzoek .....         | 64        |
| 9.3 Aanvulling op de wetenschappelijke theorie .....                  | 64        |
| <b>10. Aanbevelingen .....</b>                                        | <b>66</b> |
| 10.1 Aanbevelingen voor het kerndepartement van BZK .....             | 66        |
| 10.2 Aanvullingen voor nader wetenschappelijk onderzoek .....         | 67        |
| <b>11. Literatuurlijst .....</b>                                      | <b>68</b> |
| 11.1 Wetenschappelijke literatuur en artikelen .....                  | 68        |
| 11.2 Interne rapporten .....                                          | 71        |
| 11.3 Internet .....                                                   | 71        |
| <b>12. Bijlage .....</b>                                              | <b>73</b> |
| I. Opzet vragenlijst BurgerServiceCode .....                          | 73        |
| II. Resultaat nacheck onderzoek publieke dienstverlening en BZK ..... | 75        |

## 1. Inleiding

---

*Dit hoofdstuk geeft het kader van dit gedragsonderzoek weer. Er wordt kort stilgestaan bij de oorspronkelijke vraag gesteld vanuit het kerndepartement van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Tot slot wordt de onderzoeksvraag gepresenteerd.*

### **1.1 Verzoek van het kerndepartement van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

Aanleiding voor dit onderzoek en de oorspronkelijke vraag van het kerndepartement van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is het verbeteren van de publieke dienstverlening bij het kerndepartement. "Onderzoek de mogelijke kansen en barrières voor de implementatie van het instrument BurgerServiceCode". Deze heldere formulering leverde al snel veel vragen op. Want wat is de BurgerServiceCode (BSC), wat is de kwaliteit van dit instrument, waarom moet het worden ingevoerd en is het wel toepasbaar voor een organisatie als BZK? Veel vragen die gaandeweg dit onderzoek deels zijn beantwoord. In eerste instantie was implementatie van de BSC het uitgangspunt. Bij nader onderzoek bleek echter dat het gedrag van de medewerkers bij BZK de toepasbaarheid van dit instrument beïnvloedt. De oorspronkelijke opdracht heeft daardoor een nieuwe invulling gekregen.

### **1.2 Doel van de studie**

Het handelen en de denkwijzen van de medewerkers bepalen onder andere in hoeverre een organisatie als BZK klantgericht is. De intentie en het feitelijke gedrag, namelijk klantgericht handelen, staan centraal in dit onderzoek. Een klantgerichte organisatie begint grotendeels bij klantgerichte medewerkers. Door dit uitgangspunt te koppelen aan de veelbeschreven relatie tussen burgers en de overheid wordt een nieuwe invulling gegeven aan de oorspronkelijke opdracht. Doel is het gedrag van de medewerkers bij het kerndepartement van BZK en hun invulling van publieke dienstverlening ten opzichte van de individuele burger te onderzoeken. Deze stellingname heeft geresulteerd in de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre mag verwacht worden dat ambtenaren bij het kerndepartement van BZK de BurgerServiceCode gaan hanteren als instrument om klantgericht te gaan denken en handelen ten opzichte van de individuele burger?

### **1.3 Leeswijzer**

Een aantal constructen komen in dit onderzoek veel aan bod. Daarom is het van belang deze goed af te bakenen. De termen burger en BZK worden veelvuldig in dit onderzoek genoemd. Wanneer wordt gesproken over burger, wordt daarmee de individuele burger bedoeld. De term BZK heeft betrekking op het kerndepartement van het Ministerie van Binnenlandse zaken.

In dit gedragsonderzoek, explorerend van aard, worden allereerst de ontwikkelingen ten aanzien van de overheid en dienstverlening weergegeven. Ten tweede komen relevante communicatietheorieën aan bod, waaruit de probleemstelling en de deelvragen zijn afgeleid. Ten derde wordt de methode van onderzoek weergegeven waarna de resultaten worden vertoond. Tot slot worden de conclusies, discussie en aanbevelingen gepresenteerd.

## 2. Casusbeschrijving

---

*De overheid is in het verleden verschillend ingericht. Het is niet vanzelfsprekend om als overheidsorganisatie dienstverlenend te zijn en op te treden als een servicegerichte instantie.*

### 2.1 Veranderende inrichting van de overheid

De Duitse socioloog Max Weber heeft een grote invloed gehad op de opvattingen over de overheid. In het bijzonder zijn de opvattingen over bureaucratie en gezag van belang geweest. Bureaucratie heeft volgens Weber (1978) te maken met standaardisatie, formalisering, inefficiëntie, depersonalisatie en specialisatie. Weber stelde verder dat bureaucratisering in strijd is met democratie, economische efficiëntie en individuele vrijheid (Olsen, 2008). Volgens Weber is de bureaucraat een dienaar en bewaker van de professionele en legale regels. Een functionele scheiding tussen werk en rechtspraak staat hierbij centraal. Het is bureaucratisch om regels na te leven en standaarden te volgen. Veel overheidsorganisaties hebben zich in het verleden verloren in procedures en trage besluitvorming en interne gerichtheid, waardoor risicomijdend gedrag is ontstaan. Bureaucratie is zowel een bedreiging voor de democratie als een functionele noodzakelijkheid hiervan (Olsen, 2008).

De Amerikaanse politicoloog Michael Lipsky (1980) geeft in zijn visie de keerzijde van bureaucratisering weer en stelt de uitvoerende ambtenaren en de wijze waarop zij hun werk vorm en inhoud geven centraal. Deze zogeheten 'streetlevel bureaucraten' hebben dagelijks direct contact met de burgers. Zij staan dagelijks voor de opgave om concrete beslissingen te nemen die grote consequenties hebben voor de betrokken burgers. Het handelen van deze uitvoerende ambtenaren kan deels worden verklaard uit de lastige omstandigheden waaronder zij hun werk doen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Lipsky stelt dat er naar de werkvloer moet worden gekeken om te begrijpen wat er zich daar afspeelt. De uit te voeren regels en de te realiseren beleidsdoelen zijn vaak vaag en niet zelden onderling tegenstrijdig. Werkomstandigheden vormen daarin het hoogst tegenstrijdige geheel. De uitvoerende ambtenaren passen daarom hun werkhouding aan. Zodoende ontwikkelen zij een andere kijk op hun werk, een kijk waarbij zij niet meer bezig zijn om de discrepantie tussen wat ze geacht worden te doen en wat zij feitelijk doen te overkomen. Lipsky beschouwt uitvoerende ambtenaren daarom als beleidsambtenaren (Nelissen, Goede, & Twist, 2004).

Hervormingen hebben uiteindelijk gezorgd voor een paradigmashift, van bureaucratie naar New Public Management (Olsen, 2008). New Public Management heeft als bedrijfsmatige managementtheorie deels gezorgd voor een nieuwe inrichting van de overheid. Deze managementtheorie is tegengesteld aan de ideeën van Michael Lipsky. Waar Lipsky uitgaat van het handelen van de uitvoerende ambtenaren en uitvoeringsproblemen gaat NPM om het invoeren van een bedrijfsmatige aanpak en regels van bovenaf. Een ondernemend wordende overheid staat bij NPM centraal. Door instrumenten uit het bedrijfsleven bij de overheid te implementeren krijgt deze bedrijfsmatige handelswijze vorm. Voorbeelden hiervan zijn het belonen van prestaties en grotere vraag naar verantwoording (Olsen, 2008). Het dienstverlenende karakter en responsiviteit van de overheid is door de focus op NPM steeds meer centraal komen te staan. Het

coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV geeft duidelijk aan hoe de visie van de coalitie is in relatie tot een responsieve overheid. De overheid moet en wil voortaan meer responsief zijn, want, zo stelt zij, alleen in dialoog met de samenleving vergroot de overheid haar transparantie, slagvaardigheid en oplossende vermogen en wordt er draagvlak gecreëerd (Bos, 2007). Onderstaand fragment geeft het standpunt van de overheid duidelijk weer:

“Deze tijd vraagt om een overheid die zich opstelt als een bondgenoot van de samenleving, die betrouwbaar wil zijn en die samen met burgers aan oplossingen werkt”  
(Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007).

---

Nu is de vraag in hoeverre de overheidsorganisaties (bureaucratisch ingericht) zijn mee veranderd met de veranderende taakopvatting van de overheid en of deze ontwikkeling wenselijk is? Klantgericht en dienstverlenend handelen zijn niet vanzelfsprekend bij de overheid. De ontwikkeling van een dienstverlenende overheid is daarom niet eenvoudig. De BurgerServiceCode kan als instrument bijdragen aan de ontwikkeling van de dienstverlenende overheid. Maar is een instrument zoals de BurgerServiceCode, voortkomende uit de NPM gedachte, in zekere zin niet het zoveelste bureaucratische instrument om regels op te leggen aan ambtenaren en uitvoeringsorganisaties? Voor een antwoord op deze vragen is het allereerst van belang de ontwikkeling van de publieke dienstverlening in kaart te brengen.

## **2.2 Het principe publieke dienstverlening**

De constructen dienstverlening en klantgericht handelen bij de overheid worden in recente publicaties uitvoerig besproken en gerelateerd aan elkaar (Van Duivenboden & Lips, 2001; Mettau, 2005; Hollaar, 2007; Hofman, 2007). Zodoende worden deze onderling uiteengezet. Vervolgens worden de mogelijkheden van dienstverlening besproken. Er wordt onderscheid gemaakt tussen traditionele en elektronische dienstverlening. Ook komt multichannel management komt aan bod.

### *2.2.1 Inrichting van dienstverlening*

Dienstverlening aan de burger wordt in de bestudeerde literatuur verschillend beschreven. Waar de één spreekt over dienstverlening vanuit het oogpunt van de burger geven anderen dit weer vanuit het oogpunt van de overheid (Hofman, 2007; Van Dijk, Van Keulen, & Kanne, 2008). Om dienstverlening vanuit de overheid in te richten kunnen beide worden gecombineerd; er moet zowel naar de burger als naar de overheidsorganisatie te worden gekeken.

Een burger gaat niet op zoek naar dienstverlening als doel op zich, maar heeft dienstverlening nodig om een bepaald doel te bereiken. Dit doel komt veelal voort uit een levensgebeurtenis, bijvoorbeeld een huwelijksvoltrekking of het behalen van een rijbewijs (Van Dijk et al., 2008). Dienstverlening vanuit de overheid is het leveren van informatie, diensten en producten aan burgers, bedrijven en andere organisaties (Hofman, 2007). De behoeften van de burger als afnemer van diensten zijn als volgt weer te geven: (Van Duivenboden & Lips, 2001):

1. De individuele relatie tussen één identificeerbare burger en de overheid;
2. Dienstverlening als transactie tussen de burger en de overheid, waarbij sprake is van twee handelende partijen. Bijvoorbeeld vrager versus antwoord. Individuele informatie wordt hierbij gezien als een transactie tussen burger en overheid.

De inrichting van de dienstverlening is verschoven van aanbodgericht naar vraaggerichte invulling van processen. De overheid legt tegenwoordig door de toepassing van NPM de nadruk meer op de behoeften van de omgeving en niet enkel op de behoeften van de beleidsmakers of politici (Mettau, 2005). Het doel van de meeste overheidsprogramma's is om de vraagpatronen van de burgers centraal te stellen en niet de inrichting van het openbare bestuur (Mettau, 2005). Over wat nu precies het nut en de noodzaak van de verbetering van de dienstverlening is wordt verschillend gedacht. De noodzaak van het verbeteren van de dienstverlening en dus klantgericht handelen, kan ook worden beschreven als dissatisfier. Bepaalde attributen zijn voor de burger als klant belangrijker dan andere. Boomsma en Borrendam (2003) maken een onderscheid tussen dissatisfiers en satisfiers:

- Dissatisfiers zijn attributen die in de ogen van de klant goed geregeld moeten zijn. Is dit niet het geval dan is de klant ontevreden. Worden ze beter dan verwacht geregeld dan is de klant hier niet extra tevreden over;
- Met satisfiers kan een organisatie wel extra scoren. Zijn ze niet goed geregeld dan wil dit niet zeggen dat de klant hier ontevreden over is. Is dit wel het geval dan kan dit leiden tot zeer tevreden klanten.

Over de rol die dienstverlening moet innemen bij de overheid wordt vanuit het orgaan zelf ambitieus gedacht. Dienstverlening begint allereerst bij de organisatie zelf, er kan geen ketensamenwerking plaatsvinden wanneer organisaties zelf dienstverlening niet goed hebben ingericht. Daarnaast moet klantgericht handelen goed geregeld zijn om onvrede te voorkomen. Dienstverlening zoals benaderd in deze studie is de informatievoorziening richting de burger:

Dienstverlening is een transactie tussen de burger en de overheid, waarbij sprake is van twee handelende partijen, namelijk een vrager versus antwoord. Individuele informatie wordt hierbij gezien als een transactie tussen één individuele burger en BZK.

Het is een streven kwaliteit van dienstverlening te bereiken met behulp van kwaliteitssystemen. Er zijn diverse systemen en instrumenten die kunnen worden ingezet om de gewenste kwaliteit te bewerkstelligen. Deze kwaliteitssystemen zijn een basis voor een nadere invulling van ministeriële verantwoordelijkheid bij op afstand geplaatste publieke organisaties. Hierbij is het van belang dat ervaringen van afnemers over de wijze waarop dienstverlening wordt verstrekt wordt gekoppeld aan het functioneren van de organisatie (Algemene Rekenkamer, 1996). Het instrument kwaliteitshandvesten wordt door de overheid gebruikt om verbetering van de dienstverlening te bewerkstelligen (Algemene Rekenkamer, 1996; Hollaar, 2007). Kwaliteitshandvest is een verklaring op basis van normen (t.o.v. vb. toegankelijkheid en bereikbaarheid) waarin een dienstverlenende organisatie zich garant stelt voor de kwaliteit van de eigen dienstverlening. Wanneer een organisatie niet voldoet aan haar eigen normen kan de burger rechtstreeks klagen bij de organisatie en eventueel compensatie

eisen. Door de kwaliteitsbenadering naar buiten toe te richten staat het voldoen aan verwachtingen centraal en is het doel klanttevredenheid (Hollaar, 2007).

Tegenovergesteld aan het invoeren van kwaliteitssystemen staat verwachtingenmanagement. Het invoeren van kwaliteitssystemen roept namelijk verwachtingen op, waaraan wel of niet kan worden voldaan. Het wordt ook wel het nieuwe paradigma voor kwaliteitsmanagement in diensten genoemd. Enerzijds moet een leverancier inspelen op de verwachtingen, en anderzijds is er de mogelijkheid om de verwachtingen te beïnvloeden. In kwaliteitsmanagement krijgt vooral het voldoen aan de verwachtingen de volle aandacht. Verwachtingen zijn echter geen absoluut gegeven en niet statisch. Start van de dienstverlening moet erop gericht zijn overeenstemming tussen verwachtingen en de concrete dienstverlening te bewerkstelligen. De vraag die de organisatie zichzelf vervolgens moet stellen: "Is kwaliteit het doel of het middel de vraag?". Verder is de grootste uitdaging tegenwoordig de individuele klantwensen (Boomsma & Borrendam, 2003).

Om klantgericht te handelen moet de organisatiecultuur van de overheid veranderen. Verschillende publicaties koppelen klantgericht handelen dan ook aan het construct organisatiecultuur (Ardon, 1999; Brouwer, 2003). Organisatiecultuur is een vrij abstract construct en wordt verschillend gedefinieerd in de literatuur. De volgende definiëring van het construct is tekenend: "het handelen en de normen en waarden waarvan men in de organisatie niet opkijkt, maar anderen wel" (Brouwer, 2003). Het verbeteren van klantgerichtheid brengt fundamentele veranderingen met zich mee (Van Duivenboden & Lips, 2001). Bestaansrecht van de organisatie speelt hierbij een rol, omdat klantgericht handelen invloed heeft op werkomstandigheden, procedures, opleidingen, cultuur en samenwerking (Hollaar, 2007). Een markt- en klantgerichte cultuur kenmerkt zich als een open, pragmatische en resultaatgerichte cultuur, de organisatiecultuur speelt daardoor een doorslaggevende rol in het streven naar klantgerichtheid. Waarden en normen die mensen in een organisatie delen spelen een bepalende rol in de totstandkoming van de werkwijzen, regels en attitudes (Thomassen, 2007). De overheid legt vanuit zijn oorsprong meer de nadruk op het juist toepassen van de procedures dan het tegemoetkomen van de klant. Deze risicomijdende cultuur heeft als kenmerk dat de individuele ambtenaar weinig verantwoording richting de klant wenst te dragen (Van Grootheest, Hulsman & Vries Jr., 1998).

Klantgericht handelen bij de overheid, kan dan ook niet van de ene op andere dag worden opgelegd; het vraagt om een verandering van de houding, normen en waarden van medewerkers (Algemene rekenkamer, 1996). Dit komt voornamelijk doordat medewerkers jarenlang in een cultuur hebben gefunctioneerd waarin een niet dienstverlenende overheid, maar het gezag van een handhavende overheid centraal stonden.

Klantgericht handelen wordt ook gekoppeld aan responsiviteit. Responsiviteit van de overheid wordt ook wel de tussenvorm tot het daadwerkelijk klantgericht handelen genoemd. Klantgericht handelen, bestaat uit responsief en servicegericht handelen. Responsief handelen houdt in dat de dienstverlenende organisatie zich regelmatig op de hoogte houdt van de ervaringen en behoeften van haar afnemers en adequaat reageert op veranderingen daarin (Algemene Rekenkamer, 1996). Responsiviteit van de overheid verwijst in feite naar de mate waarin de overheid zich gevoelig toont voor de vragen en de behoeften van burgers. Beleidsantwoorden

kunnen daarnaast worden getoetst naar vorm en inhoud en de mate van empathie. Sluit het beleid bijvoorbeeld in zijn praktische uitwerking voldoende aan op de leefwereld van de betrokken burgers. Veel problemen hebben te maken met het feit dat wat er geboden wordt niet zozeer naar inhoud als wel naar de vorm, de plaats of de tijd niet aansluit op de wensen van de burgers (Schnabel, 2001).

Reacties op en klachten over het optreden van publieke dienstverleners worden in responsieve organisaties geanalyseerd en gebruikt om de dienstverlening te bevorderen. Servicegerichtheid houdt in dat de dienstverlenende organisatie beleid ontwikkelt en ontplooit om haar diensten zo goed mogelijk te verlenen. Dit betekent een voortdurende aandacht voor bereikbaarheid en toegankelijkheid, voor een duidelijke informatievoorziening en voor een snelle en correcte afhandeling van verzoeken (Algemene rekenkamer, 1996). Een kenmerk van een klantgerichte organisatie is dat de organisatie informatie van klanten optimaal benut om de dienstverlening verder te verbeteren en niet enkel tevreden klanten een rol spelen. Essentieel voor de verbetering van servicegericht handelen is een gericht personeelsbeleid, de kwaliteit van het personeel bepaalt namelijk in grote mate van het niveau van klantgerichtheid (Algemene Rekenkamer, 1996).

Bovenstaande constructen staan als volgt met elkaar in verhouding: verbetering van dienstverlening wordt bereikt door kwaliteit te bevorderen. Dit kan door kwaliteitssystemen in te zetten maar essentieel hierbij is het klantgericht handelen. Klantgericht en dienstverlenend handelen is niet vanzelfsprekend bij de overheid. Aanpak van de organisatiecultuur is daarom noodzakelijk.

### *2.2.2 Mogelijkheden van de dienstverlening*

Vernieuwing van de dienstverlening bij de overheid gaat veelal samen met vernieuwing van de elektronische overheid. Elektronische dienstverlening is een onderdeel van de elektronische overheid. Elektronische overheid kan worden gedefinieerd als: "Een overheid waarbij het verkeer tussen overheid en burger zo veel mogelijk langs elektronische weg plaatsvindt, met als doel betere dienstverlening, betere handhaving en bevordering van inspraak en zeggenschap" (Postma & Wallage, 2007). Informatie en Communicatietechnologie wordt hierbij veelal gezien als het middel om te komen tot een grotere klantgerichtheid en een vernieuwing van de organisatie.

Dienstverlening is van oudsher ingericht op kanalen zoals de balie, telefoon en de reguliere post. Met de komst van ICT is de interesse in deze traditionele dienstverlening verschoven naar de elektronische dienstverlening. E-mail conversatie met ambtenaren is bij veel overheidsinstellingen niet de gewoonste zaak van de wereld (Van Dijk & Van Deursen, 2006). Het grootste verschil tussen de traditionele en elektronische dienstverlening is het kanaal. Een kanaal is de toegang waarlangs organisaties en klanten contact kunnen hebben (Teerling, Lankhorst, Boekhoudt, Pieterse, Klievink, & Janssen, 2007)

Het totale aantal contacten via kanalen is de laatste jaren bij de meeste overheidsorganisaties gestegen. In de kanaalkeuze worden individuen in eerste instantie geleid door gewoonte. Bij een stijging van complexiteit gaan individuen redeneren. Bij deze tweede manier van kanaalkeuze worden taak en kanaalkarakteristieken

onderling afgewogen. Taak is een belangrijke factor in de keuze van het kanaal. Daarnaast speelt vertrouwen ook een rol: des te meer vertrouwen des te eerder mensen voor de telefoon kiezen (Pieterse & Van Dijk, 2007). De burger waardeert de traditionele dienstverlening hoog. Zij hechten veel waarde aan de persoonlijke kanalen zoals baliebezoek en telefoon. Dit komt mede doordat internet geen bevestiging bij de gewenste reductie van onzekerheid geeft, terwijl mensen wel de behoefte hebben aan het ontvangen van bevestiging, zeker als de diensten complexer worden. Daarom kan internet niet zomaar de balie of telefoon vervangen, zo stellen Van Dijk en Van Deursen (2006). Belangrijk is dit te onderkennen, omdat de communicatiestrategieën van overheidsinstanties er steeds vaker op gericht lijken te zijn om het internet als primair kanaal te kiezen (Van Dijk & Van Deursen, 2006).

In recente literatuur worden de constructen kanaal, kanaalkeuze en multichannel management frequent met betrekking tot elkaar besproken. Multichannel management is: “Een effectieve en efficiënte inzet van kanalen voor communicatie, interactie, transactie met en/of distributie van producten/diensten naar de klant” (Teerling et al., 2007). Het onderscheid van het verschillende type contact bepaalt hierbij mede wanneer de inzet van een kanaal geschikt is. Het blijkt dat er grote verschillen zijn in zowel het overheidsbeleid ten aanzien van multichannel management, evenals de daadwerkelijk gebruikte multichannel management strategieën van verschillende overheidsorganisaties (Teerling et al., 2007).

Ten opzichte van kanaalkeuze is met betrekking tot de inzet van internet veelvuldig gepubliceerd. Ten eerste wordt gesteld dat internet, als belangrijke bron van informatie, niet op zich staat. Burgers zoeken in veel gevallen namelijk ook via andere kanalen naar de gewenste informatie en daarom staan de zoekacties niet los van elkaar. Burgers bellen vaak naar aanleiding van informatie gevonden op internet, er is verder een sterke voorkeur voor direct contact met de overheid zo stellen Van de Geest, Klaassen en Karreman (2005). Ten tweede wordt de ambiguïteitsreductie besproken, websites zijn enkel in staat de ambiguïteit te reduceren. Persoonlijke kanalen moeten bijdragen aan ambiguïteitsreductie en een website kan de complexiteit weg nemen (Teerling et al., 2007). Tot slot is de veronderstelling dat internet een algemeen toegankelijk kanaal is of dat binnen enkele jaren wordt, ongefundeerd. Er is een grens aan het daadwerkelijke gebruik van elektronische overheidsdiensten aan burgers zo stellen Van Dijk en Van Deursen (2006). Zij benoemen verscheidene oorzaken die mogelijk verklaren waarom het werkelijke gebruik achterblijft bij het aanbod:

- Er zijn nog altijd mensen die niet geïnteresseerd lijken in het gebruik van computers en internet;
- Er is nog altijd een grote tweedeling in het bezit van computers en internetaansluitingen, hierdoor zijn er verschillen in digitale vaardigheden;
- Aanbieders veronderstellen dat alle burgers diensten kunnen gebruiken en het toegangsprobleem vanzelf verdwijnt;
- De overheid heeft nog weinig aandacht voor de kwaliteit van de elektronisch aangeboden diensten.

Concluderend betekenen bovenstaande dat dienstverlening al snel wordt geschaard onder elektronische overheid en ook veelal vanuit dat uitgangspunt wordt benaderd. Elektronische dienstverlening via internet is niet een heiligmakend middel om in te zetten. De overheid moet rekening houden met de behoeften van de klant,

namelijk de burger. Deze burger wenst, in het bijzonder bij complexe problemen, nog altijd persoonlijk contact. Er is echter wel een kanteling merkbaar, door multichannel management in te zetten komen overheidsorganisaties de burger tegemoet door alle mogelijke manieren van contact beschikbaar te stellen.

### 3. Klantgericht handelen en de overheid

---

*Publieke dienstverlening is benaderd met behulp van inzichten uit de literatuur. In dit hoofdstuk wordt de toegenomen aandacht voor klantgericht handelen bij de overheid uiteengezet. Allereerst wordt de aanleiding weergegeven en voorts worden een zestal projecten van de overheid in relatie tot publieke dienstverlening besproken.*

#### 3.1 Aanleiding

De toegenomen aandacht van de overheid om klantgericht te gaan handelen wordt in diverse publicaties besproken. Er zijn acht mogelijke verklaringen voor deze toegenomen aandacht (deze lijst is niet uitputtend):

1. Een veranderende verwachting bij burgers (Van Duivenboden & Lips, 2001);
2. Een meer complexe maatschappelijke omgeving, die om nieuwe vormen van sturing vraagt (Van Duivenboden & Lips, 2001);
3. Een ander aanbod van overheidsdiensten door gebruik te maken van ICT (Van Duivenboden & Lips, 2001);
4. Verbeteren van de eigen organisatie op verschillende punten: effectiviteit van de dienstverlening, interne efficiëntie, imago van de organisatie en het bieden van nieuwe uitdagingen aan managers en medewerkers (Besamusca-Janssen, 1997);
5. Tegengaan van verkokering (Besamusca-Janssen, 1997);
6. Veranderende houding van de politiek door dienstverlenend optreden centraal te stellen (Bouckaert, 1997);
7. De mate waarin de publieke sector wordt vergeleken met de marktsector en de veranderende houding van burgers (Bouckaert, 1997);
8. Opkomst van New Public Management (Bouckaert, 1997).

Klantgericht handelen komt het beste tot recht in een klantgerichte organisatiecultuur, deze kan als volgt worden getypeerd (Brouwer, 2003):

- Interesse in klanten en aandacht voor de behoeften en wensen van klanten;
- Voortdurende alertheid voor de mate waarin diensten aansluiten bij de veranderende wensen van klanten; - Extravert en communicatief gedrag: in het bijzonder in relaties met klanten waarbij voortvarend en vriendelijk de vragen, problemen en klachten van klanten worden opgepakt en opgelost;
- Een zakelijke opstelling: iedereen is zich bewust van de kwaliteiten van diensten en kosten.

Tot slot de visie ten aanzien van klantgericht handelen zoals gehanteerd in deze studie en afgeleid uit de voorgaande beschreven theorie:

|                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Klantgericht handelen raakt de gehele organisatie en bestaat uit resultaatgericht, omgevingsbewust en responsief optreden. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 3.2 Programma's publieke dienstverlening

Voorgaande verklaringen hebben een geleidelijke verandering in 'overheidsdenken' teweeggebracht. Vanuit het management wordt publieke dienstverlening veelal erkend als onderdeel van de elektronische overheid. Dit blijkt uit de vele projecten die zijn opgezet en de gegeven aandacht voor dienstverlening. De vraag is echter of overheidsorganisaties ook zijn ingericht op het klantgericht handelen en of de uitvoering en aanpak van de publieke dienstverlening de juiste is. Om deze vraag te beantwoorden is het allereerst van belang enkele projecten ten opzichte van publieke dienstverlening te benoemen en nader uiteen te zetten. Om de elektronische overheid en publieke dienstverlening vorm te geven en verder tot ontwikkeling te laten komen heeft de overheid de afgelopen jaren een aantal programma's opgezet. Een zestal programma's van de rijksoverheid wordt uiteengezet. BZK heeft als departement de regie over de elektronische overheid en is in die zin ook verantwoordelijk voor het gevoerde beleid. Bij ieder programma wordt specifiek ingegaan op de benadering van de dienstverlening.

#### 1. Actieprogramma Elektronische Overheid (1998)

Dit programma heeft de publieke dienstverlening als concrete doelstelling opgenomen. Doelstellingen zoals geformuleerd in het programma zijn: een goede elektronische toegankelijkheid van de overheid, een betere publieke dienstverlening en een verbeterde interne bedrijfsvoering bij de rijksoverheid (Bekkers, 2001). Uitgangspunt van dit programma is de klant op één plaats een samenhangend pakket van overheidsdiensten op basis van specifieke vraagpatronen aan te bieden (Mettau, 2005).

#### 2. Digitale Delta (1999)

Opvolger van het Nationaal Actieprogramma elektronische snelwegen is de nota Digitale Delta; een kader voor samenhang in initiatieven en activiteiten die op het gebied van informatie en communicatietechnologie (ICT) door de rijksoverheid worden ondernomen. De nota stelt dienstverlening als volgt centraal: "de overheid kan met de nieuwe mogelijkheden van ICT zichzelf versterken en de dienstverlening aan burgers en bedrijven verbeteren. De burger staan nieuwe middelen ter beschikking voor communicatie en informatievergaring". Vijf pijlers staan hierbij centraal: de (tele) communicatie-infrastructuur, kennis en innovatie, toegang en vaardigheid, regelgeving en ICT in de publieke sector.<sup>1</sup>

#### 3. Programma Overheidsloket 2000 (OL2000)

Het programma staat in het teken van het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger door overheden. Doelstelling van OL2000 is om vanuit het perspectief van de burger geïntegreerde publieke dienstverlening te realiseren. De ambitie is om zoveel mogelijk diensten op transactieniveau aan te bieden. Veranderingen hieraan verbonden samengevat (Bekkers, 2001):

1. Aanbieden van informatie (zogenaamde informatiediensten) via interactiediensten naar transactiediensten;

---

<sup>1</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, EZ, Financiën, Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Verkeer en Waterstaat. (1999). *De Digitale Delta in het kort*.

2. Van reactieve responsieve naar proactieve dienstverlening, dus van reageren en anticiperen op een vraag van de burger naar het bewust benaderen van burgers op eigen initiatief van overheden;
3. Van gefragmenteerde dienstverlening via geconcentreerde naar geïntegreerde (op vraag gebaseerde) dienstverlening;
4. Multichannel management: het aanbieden van diensten via zoveel mogelijk kanalen.

De vierde verandering is qua multichannel management beperkter ingevuld dan de eerder aangehaalde beschrijving van Teerling et al. (2007).

#### 4. Het 'Actieprogramma Andere Overheid'

Dit programma heeft als startschot gediend voor ingrijpende veranderingen in de verhouding tussen overheid en de samenleving en de wijze waarop de overheid haar taken uitvoert (Van Kooten, 2007). Het actieprogramma is vertaald in vier actielijnen:

1. De overheid verbetert haar dienstverlening aan de burger;
2. De overheid gaat minder en anders regelen;
3. De rijksoverheid organiseert zichzelf beter;
4. De rijksoverheid vernieuwt haar relaties met provincies en gemeenten.

Het Actieprogramma legt de nadruk op het verbeteren van dienstverlening en de vraaggerichtheid van de overheid. Volgens dit programma moeten de prestaties van de overheid toegesneden zijn op de wensen van burgers, bedrijven en instellingen. Het Programma Andere Overheid heeft bijgedragen aan een andere manier van kijken naar de overheid, namelijk meer vanuit het standpunt van de burger, aldus Hofman (2007). Waar de overheid doorgaans gewend was haar eigen organisatie als uitgangspunt te nemen, heeft zij de afgelopen jaren de uitdaging aangenomen om het perspectief van de burger 'tussen de oren' te krijgen. Het kabinet stelt in het actieprogramma de volgende taakstellingen vast:

- In 2007 kan 65% van de publieke dienstverlening (rijksoverheid, provincies en gemeenten) plaatsvinden via internet;
- In 2007 zijn de administratieve lasten met 20% verminderd.

De eerste taakstelling is in die zin behaald dat 67% van de publieke dienstverlening beschikbaar is via internet. De elektronische beschikbaarheid, in relatie tot burgers (66%) en bedrijven (68%), is gemeten in het jaar 2007 (Flos, Oyan, Romeij, & Snijder, 2007). Elektronische dienstverlening wordt in het onderzoek gedefinieerd als "de mogelijkheid om het aangevraagde product of dienst elektronisch te ontvangen, dan wel als aanvrager een elektronisch bericht te ontvangen dat de aanvraag behandeld is en het aangevraagde product of dienst geleverd wordt, zodat het beeld van een volledige procedure ontstaat". Kanttekening is dat de meting enkel betrekking heeft op de aangeboden diensten en niet op de feitelijk gebruikte overheidsdiensten via het elektronische kanaal. Daarnaast heeft het onderzoek enkel betrekking op de honderd meest aangevraagde diensten.

## 5. Good governance

Het Actieprogramma 'Andere Overheid' is uitgegroeid tot het programma Good governance. Het programma Good governance stelt als vijfde dienstverlening centraal: "Vertrouwen in de overheid bestaat ondermeer bij de gratie van goede dienstverlening. In het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening wordt door tal van overheidsorganisaties fors geïnvesteerd. Er is in dit opzicht een beweging gaande die moet worden versterkt en geconsolideerd. Een beweging die een extra impuls verdient".<sup>2</sup> Het programma richt zich niet op de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening, maar op de wijze waarop de kwaliteit van dienstverlening verbeterd moet worden.

## 6. Programma Burgerlink

Dit programma is onderdeel van ICTU en zodoende BZK en tot 2011 belast met het verbeteren van de publieke dienstverlening. De stuurgroep Burger@overheid.nl (ondergebracht bij Burgerlink) is opgericht als onafhankelijk forum om de totstandkoming van de digitale overheid te volgen vanuit een burgerperspectief. Concreet resultaat van deze stuurgroep is de BurgerServiceCode en de daaruit voortkomende kwaliteitshandvesten. Het programma Burgerlink stelt dat de tien punten van de BurgerServiceCode hét uitgangspunt zijn voor een goede kwaliteit van de dienstverlening.<sup>3</sup> Het kabinet streeft ernaar dat begin 2011 alle overheidsorganisaties met klanten (burgers en ondernemers) in Nederland de volgende doelen hebben bereikt:

1. Het gebruiken van een cliëntgericht kwaliteitshandvest met servicenormen;
2. Burgers moeten de publieke dienstverlening, gekoppeld aan levensgebeurtenissen, met een zeven of hoger beoordelen;
3. Verbeterinitiatieven in de dienstverlening of beleidsvorming moeten aantoonbaar zijn gekoppeld aan een vorm van behoefte onderzoek waarin de burger participeert, zoals het organiseren van een focusgroep, een klachtenanalyse of een digitale inspraakwebsite.

De activiteiten van Burgerlink zijn onder te verdelen in drie onderdelen:

- A. Stimuleren en ondersteunen van de invoering van kwaliteitshandvesten met servicenormen, op basis van inzicht in de behoeften van burgers en ondernemers en op basis van de beleidsuitgangspunten van de BurgerServiceCode;
- B. Meten van de tevredenheid van burgers over levensgebeurtenissen en de introductie van gestandaardiseerde servicenormen;
- C. Het bevorderen en versterken van (e-) participatie. E-participatie kan een input leveren voor de opstelling van gestandaardiseerde servicenormen.

Concluderend kan worden gesteld dat de overheid zijn visie op de dienstverlening veelal direct koppelt aan de elektronische overheid en in het bijzonder de inrichting hiervan een centrale rol speelt in de programma's. Het

---

<sup>2</sup> Internet: <http://www.centrumvoorgoodgovernance.nl/centrum-voor-good> geraadpleegd op 19 augustus 2008

<sup>3</sup> Faber, F., Stompedissel, B. & Bastiaan, G. (2008). *In 7 stappen naar een kwaliteitshandvest, een invoeringsplan voor overheidsorganisaties*.

instellen van instrumenten en programma's levert echter niet direct een verbetering qua dienstverlening op. Het organiseren van een klantgerichte overheid brengt meer met zich mee, waaronder klantgerichte medewerkers. Houding en gedrag van ambtenaren worden in de programma's onderkend of niet benoemd, waardoor de verandering richting een klantgerichte overheid niet optimaal kan worden afgerond.

### 3.3 Instrument *BurgerServiceCode*

De stuurgroep Burger@overheid is in 2002 als stichting opgericht door de toenmalig minister Van Boxtel met als doel de digitale overheid te stimuleren vanuit burgerperspectief. Burger@overheid heeft de overheidsorganisaties een instrument, de BurgerServiceCode (BSC), aangedragen om de publieke dienstverlening te verbeteren. De BSC is geschreven vanuit het perspectief van de burger en omvat tien normen (kwaliteitseisen) waaraan het digitale contact tussen burger en overheid moet voldoen. Inmiddels maakt het instrument deel uit van het programma Burgerlink en de Informatie en Communicatie Technologie Uitvoeringsorganisatie (ICTU), een onderdeel van BZK.

De BSC, opgesteld door Burger@overheid, is gebaseerd op: 'Burgers aan bod'<sup>4</sup> en 'Handvest Digitale contacten'<sup>5</sup>. Beide onderzoeken (gelijktijdig afgerond) worden nader beschreven.

Allereerst heeft het onderzoek 'Burgers aan bod' als aanleiding gediend om de BSC op te stellen. Verbeterpunten en aanbevelingen voor de publieke dienstverlening staan hierin centraal (Bongers, Holland, Vermaas, & Vandeberg, 2004). Het onderzoek is in feite een opvolger van de burgerconsultatie 'E-government: de vraagkant aan bod'. Zo wordt getracht een richting van de wensen en verwachtingen van burgers te ondervinden. Daarnaast sluit het project aan op het rapport 'Actieprogramma een andere overheid', dat de nadruk legt op het verbeteren van dienstverlening en vraaggerichtheid van de overheid, zoals eerder benoemd. In dit onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal: Welke rol kunnen ICT-toepassingen spelen in het contact tussen burgers en overheidsinstanties? Gegevens zijn vergaard door kwalitatieve en kwantitatieve instrumenten zoals vragenlijsten en burgerpanels te combineren. Bongers et al. (2004) concludeerden dat bij een overheidsinstelling vooral wordt gezocht of gevraagd naar informatie over een dienst of product (25%). Dit is een opvallende bevinding, aangezien dit bij BZK ook voornamelijk het geval is. Andersom verstrekt de burger ook informatie aan de overheid (16%). Ongeveer even vaak worden producten of diensten bij de overheidsinstelling besteld (15%). Het afhalen van diensten of producten (11%), het betalen van een product of dienst (9%) en het meedoen aan een discussie over politiek en beleid (3%) werden minder vaak benoemd. Verder verwachten burgers van de overheid een betere dienstverlening dan van bedrijven. Kanttekening is wel dat, waar over het algemeen digitale vaardigheden worden betiteld als voorwaarde voor participatie van burgers, dit onderzoek enkel internetvaardigheden meet waarbij burgers zichzelf moeten benoemen als zijnde ervaren, gemiddelde, beginnende of incidentele gebruiker (Van Dijk & Van Deursen, 2006).

---

<sup>4</sup> Bongers, F., Holland, C., Vermaas, K., Vandeberg, R. (2004) *Burgers aan bod, elektronische overheidsdienstverlening in het perspectief van de vraagzijde*.

<sup>5</sup> Boogers, M., Thaens, M. (2005) *Handvest digitale contacten tussen burger en overheid*. Den Haag: Burger@overheid.nl.  
Dienstverlening en het kerndepartement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ,  
Marjolein Lokhorst

Ten tweede zijn de uitkomsten van het ‘Handvest Digitale contacten’ aanleiding geweest voor het ontwikkelen van de BSC. Dit onderzoek is uitgevoerd vanuit drie behoeften, (Boogers & Thaens, 2004), namelijk:

- identificeren van algemene eisen aan digitale contacten;
- beschrijven van digitale contacten tussen overheid en burger;
- verwoorden van de eisen die betrekking hebben op de verschillende contacten.

Dit literatuuronderzoek heeft als doel een gestructureerd inzicht te krijgen in de digitaliseerbaarheid van de relatie burger – overheid. De bevindingen van dit onderzoek zijn teruggebracht tot een aantal concrete afspraken die het handvest vormen. Het gebruik van handvesten sluit aan bij de ontwikkelingen als kwaliteitszorg, vraagsturing en klantgericht handelen, zoals ook eerder genoemd. Doelstelling is het formuleren van een helder toetsingskader waarmee de kwaliteit van digitale contacten tussen overheid en burgers kan worden beoordeeld, bewaakt en verbeterd. Het biedt een ambitieniveau waar de overheid zich op kan richten. Het handvest stelt ten aanzien van digitale contacten de volgende eisen: efficiëntie, effectiviteit, beveiliging, privacy en legaliteit. Opmerkelijk is dat ervaringen en verwachtingen van burgers niet expliciet in het rapport worden benoemd en het daardoor moeilijk is hier uitspraken aan te ontleen. Dit terwijl de BSC wel nadrukkelijk uitgaat van het burgerperspectief.

Beide onderzoeken vullen elkaar aan en vertonen samenhang. Het eerste onderzoek is uitvoerig opgezet en zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. Het tweede is een literatuuronderzoek met daaruit voortkomende conclusies die het handvest vormen.

### ***3.4 BurgerServiceCode, zoals weergegeven door Burger@overheid:***

Burger@overheid heeft het burgerperspectief vormgegeven in de BurgerServiceCode (BSC). Deze code formuleert rechten van burgers en daarbij behorende plichten van overheden en kan in die zin dienen als standaard voor de publieke dienstverlening. Digitale informatie, diensten en interactie kunnen met behulp van de BSC worden geëvalueerd. Overheden kunnen zelf bepalen welke normen uit de code worden gehanteerd en welke (nog) niet. Uitgangspunt hierbij is: pas toe of leg uit. Elke norm is tweezijdig geformuleerd: als een recht van de burger en als een plicht van de overheid. De normen zijn bewust globaal opgesteld, zodat ze algemeen geldend zijn voor de hele overheid. Iedere overheidslaag of beleidssector kan de BSC nader invullen. Het eerder genoemde handvest moet hierbij duidelijkheid scheppen door concrete servicenormen aan te dragen. Tot slot zoals getoond in figuur 1 de BurgerServiceCode zoals vastgesteld door Burger@overheid <sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> Burger@overheid(2006) *Werkscrift BurgerServiceCode versie 2.2*. Den Haag: Burger@overheid.nl

**1 Keuzevrijheid contactkanaal**

Als burger kan ik kiezen op welke manier ik met de overheid zaken doe. De overheid zorgt ervoor dat alle contactkanalen beschikbaar zijn (balie, brief, telefoon, e-mail, internet).

**2 Vindbare overheidsproducten**

Als burger weet ik waar ik terecht kan voor overheidsinformatie en –diensten. De overheid stuurt mij niet van het kastje naar de muur en treedt op als één concern.

**3 Begrijpelijke voorzieningen**

Als burger weet ik onder welke voorwaarden ik recht heb op welke voorzieningen. De overheid maakt mijn rechten en plichten permanent inzichtelijk.

**4 Persoonlijke informatieservice**

Als burger heb ik recht op juiste, volledige en actuele informatie. De overheid levert die actief, op maat en afgestemd op mijn situatie.

**5 Gemakkelijke dienstverlening**

Als burger hoeft ik gegevens maar één keer aan te leveren en kan ik gebruik maken van proactieve diensten. De overheid maakt inzichtelijk wat zij van mij weet en gebruikt mijn gegevens niet zonder mijn toestemming.

**6 Transparante werkwijzen**

Als burger kan ik gemakkelijk te weten komen hoe de overheid werkt. De overheid houdt mij op de hoogte van het verloop van de procedures waarbij ik ben betrokken.

**7 Digitale betrouwbaarheid**

Als burger kan ik ervan op aan dat de overheid haar digitale zaken op orde heeft. De overheid garandeert vertrouwelijkheid van gegevens, betrouwbaar digitaal contact en zorgvuldige elektronische archivering.

**8 Ontvankelijk bestuur**

Als burger kan ik klachten of meldingen en ideeën voor verbetering eenvoudig kwijt. De overheid herstelt fouten, compenseert tekortkomingen en gebruikt klachten om daarvan te leren.

**9 Verantwoordelijk beheer**

Als burger kan ik prestaties van overheden vergelijken, controleren en beoordelen. De overheid stelt de daarvoor benodigde informatie actief beschikbaar.

**10 Actieve betrokkenheid**

Als burger krijg ik de kans om mee te denken aan mijn belangen en zelf te behartigen. De overheid bevordert participatie en ondersteunt zelfwerkzaamheid door de benodigde informatie en middelen te bieden.

Figuur 1: BurgerServiceCode

### 3.5 Kritiek op de ontwikkeling van de dienstverlening

#### 3.5.1 Dienstverlening benaderen vanuit de digitale overheid

Dienstverlening wordt door de overheid veelal geschaard onder de elektronische overheid. Door dienstverlening enkel te benaderen vanuit de digitale overheid is er een beperkte denkwijze ontstaan. De wijze waarop bepaalde problemen en oplossingen ten aanzien van de elektronische overheid worden gedefinieerd is daardoor te eenzijdig (Van Duivenboden & Lips, 2001; Bekkers, 2001). Hierdoor zijn de oplossingen veelal gericht op de technische achtergrond van de problemen. Bedrijfsvoering of culturele aspecten worden buiten beschouwing gelaten (Postma & Wallage, 2007).

#### 3.5.2 De kloof tussen de burger en de overheid wordt niet door een verbetering van de dienstverlening opgelost

De overheid benadert dienstverlening als middel om de kloof tussen de burger en de overheid te doen dichten. Er is een discrepantie aanwezig tussen de verwachtingen die leven bij de burger over het functioneren van overheid en de werkelijk geleverde prestaties en diensten van de overheid. Dit draagt bij aan de veelal geconstateerde kloof tussen burger en overheid (Mettau, 2005). Verbetering van de dienstverlening bezit

echter niet de mogelijkheid om de vermeende kloof tussen burgers en de overheid te dichten. Dienstverlening is zoals eerder benoemd een dissatisfier. Het levert enkel onvrede op wanneer het niet goed georganiseerd is, maar geen extra tevredenheid wanneer het wel naar voldoening verloopt (Boomsma & Borrendam, 2003). Vele collegeprogramma's hebben echter als uitgangspunt dat verbetering van de dienstverlening en de relatie tussen de overheid en de burger als klant kan bijdragen aan het dichten van de kloof (Duivenbode & Lips, 2001; Bekkers, 2001).

### *3.5.3 Burgerperspectief wordt niet gehanteerd*

Dienstverlening is gebaseerd op onbewezen veronderstellingen over burgers. Ontwikkelingen van elektronische overheidsdiensten worden daardoor belemmerd. Er is geen zicht op wat burgers willen, hoe zij ICT gebruiken of wat de gevolgen zijn voor die burgers. Het instrument de BurgerServiceCode dat wordt ingezet om de dienstverlening te verbeteren heeft bijvoorbeeld onderbouwing en verdieping op tal van punten (Van Dijk, 2007). Kennis van het te beïnvloeden gedrag is noodzakelijk voor adequate interventies. Deze kennis is in de praktijk veelvuldig niet aanwezig of verouderd. Hierdoor ontbreekt fundament en is de architectuur een zwakke plek. Het blijken daardoor veelal enkel woorden, zonder enige onderbouwing met empirische sociaalwetenschappelijke inzichten te zijn (Pol, Swankhuisen, & Van Vendeloo, 2006).

### *3.5.4 Een code is niet effectief*

Het gebruik van een gedragscode verhoogt de prestatie of externe interesse van een organisatie niet logischerwijs. Het gebruik van gedragscodes vraagt allereerst om een effectieve implementatie. Dit kan gezien worden als een leerproces bestaande uit inbedding, versterking en meting in de organisatie. Kwaliteitskenmerken zoals servicenormen worden daarom steeds meer ingevoerd bij overheidsorganisaties. De wijze waarop de servicenormen worden gebruikt is per organisatie anders ingevuld. Hetzelfde geldt voor de hardheid en de afrekenbaarheid van de servicenormen (Aarts, Keuzenkamp, & Oosteroom, 2005). Hierdoor is er een verschil in de kwaliteit van de dienstverlening ontstaan.

Burgerrichtlijnen worden door de overheid gezien als een machtig middel voor het verbeteren van de standaarden van de publieke dienstverlening. Het kan grotere verantwoordelijkheid en transparantie in dienstverlening bereiken en in sommige landen de democratische principes van de burger versterken (Drewry, 2005). Deze richtlijnen kunnen verschillende vormen aannemen, maar de meeste hebben de karakteristieken van zachte contracten, die zelden consequenties hebben. Richtlijnen worden ingevoerd om de standaarden van prestatie te doen stijgen, transparanter te opereren, meer te reageren op de behoeften en verwachtingen van hun 'klanten' of klachtprocedures te verbeteren. Onderliggende boodschap kan het versterken van het burgerschap door het verhogen van de kritische bewustheid van de kwaliteit van diensten zijn (Drewry, 2005). Het gebruik van codes in het definiëren van gedrag, cultuur en prestatie in de publieke sector kan echter minder effectief uitvallen dan voorstanders denken. De praktijk moet namelijk uitwijzen in hoeverre de code impact heeft op managers, medewerkers, klanten en stakeholders (Doig & Wilson, 1998).

### *3.5.5 Mogelijke barrières ten aanzien van de BurgerServiceCode*

De BSC is gericht op dienstverlening. Het handvest waarop de code is gebaseerd gaat enkel uit van de digitale dienstverlening en niet van de dienstverlening in zijn geheel. Uit recentelijk onderzoek blijkt echter dat een kwart van de Nederlandse burgers internet niet als kanaal hanteert (Van Dijk & Van Deursen, 2006).

De BurgerServiceCode is daarnaast als instrument vrij algemeen opgesteld. Verbeteren van de publieke dienstverlening is een goed uitgangspunt en nodig ten aanzien van de overheid. Bewustwording moet dan ook worden gecreëerd. De vraag is echter hoe dit moet gebeuren. Om een organisatie klantgericht in te richten en zodoende de publieke dienstverlening te verbeteren is er meer nodig dan enkel een instrument zoals de BurgerServiceCode. Organisatiecultuur en het dagelijks handelen van ambtenaren moet centraal staan. De code enkel aanbieden of verplicht stellen doet de dagelijkse routine en het gedrag van de ambtenaren niet veranderen. Gedragsonderzoek is daarom noodzakelijk, voordat een instrument zoals de BurgerServiceCode geïmplementeerd kan worden. Voorafgaand aan het gedragsonderzoek bij het kerndepartement van BZK, onderwerp van studie, kunnen een aantal mogelijke barrières worden benoemd:

1. Het gedrag van ambtenaren is niet congruent aan de uitgangspunten van de BSC;
2. De BSC is te algemeen van aard om specifiek in te voeren bij het kerndepartement van BZK;
3. Ambtenaren achten publieke dienstverlening niet als belangrijke taak en dus zien zij de BSC als een overbodig instrument;
4. Voordat de BSC juist kan worden geïmplementeerd is een cultuurverandering ten aanzien van klantgericht handelen noodzakelijk. Klantgericht handelen bij de overheid kan dan ook niet van de ene op andere dag worden opgelegd. Het vraagt om een verandering in houding en in normen en waarden van medewerkers;
5. De BSC schept een te hoog verwachtingspatroon bij de burger, verwachtingenmanagement moet worden aangepakt;
6. Er is een tegenstrijdigheid met het uitgangspunt van het management, zij zijn al meegegaan in de ontwikkeling van de publieke dienstverlening. Service kost tijd en ambtenaren moeten hun werk uitvoeren en voldoen aan de richtlijnen, procedures enzovoort dat kan tegenstrijdig zijn met het leveren van service;
7. Voldoet de BSC wel aan het burgerperspectief? In hoeverre is de houding van de burger onderzocht en vastgelegd?

Bovenstaande kritiek leidt tot de volgende conclusie: onderzoek is noodzakelijk voordat een instrument als de BurgerServiceCode kan worden geïmplementeerd bij het kerndepartement van BZK. Het gedrag van de medewerkers is van invloed op de mate waarin een organisatie klantgericht is. De intentie van de medewerkers om klantgericht te handelen is hierbij essentieel. In dit onderzoek staat deze intentie centraal. Onderzoek kan aantonen in hoeverre BZK rekening moet houden met de eerder genoemde barrières.

## 4. Het kerndepartement van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

---

*Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wenst de mogelijke barrières ten opzichte van de implementatie van het instrument de BurgerServiceCode in kaart te krijgen. De diensten en service van BZK en de klanttevredenheid worden benaderd en de context van BZK en van het onderzoek worden geschetst.*

### 4.1 Rol van BZK

De rol van BZK is in dit geval tweeledig; ten eerste moet zij als ‘moederministerie’, verantwoordelijk voor de publieke dienstverlening aan burgers, medeoverheidsinstanties de opdracht geven en motiveren de BSC toe te passen en daarnaast moet zij ook zelf voldoen. Binnen de overheid is er een ontwikkeling gaande het ideaalbeeld zoals vastgelegd in de code zoveel mogelijk toe te passen. BZK heeft hier indirect een toonaangevende rol in als eigenaar van de BSC. De Directie Communicatie & Informatie binnen BZK is verantwoordelijk voor: “het vergroten van de effectiviteit van BZK-beleid door het verzorgen van en adviseren over de interne en externe communicatie en informatievoorziening van BZK en ondersteunend aan het beleid aan staf door expertise en informatiesystemen beschikbaar te stellen”. Het implementeren van de BSC binnen BZK is daarom een uitgangspunt van directie C&I. Voordat de code echter geïmplementeerd is en toegepast kan worden op de aspecten waaraan het voldoet, is het van belang te onderzoeken hoe de publieke dienstverlening van BZK is ingericht en hoe leden van de organisatie ermee omgaan. Implementatie is namelijk meer dan beschikbaar stellen van een instrument in de organisatie. Leden moeten het ook gaan toepassen en ernaar gaan handelen.

### 4.2 Diensten en service van BZK

BZK heeft als kerndepartement relatief weinig rechtstreekse contacten met burgers. Over het jaar 2007 ontving het kerndepartement circa. 6000 vragen, verzoeken of andersoortige reacties uit de samenleving. Deze zijn afkomstig van individuele burgers, instellingen, bedrijven of overheden. Een deel van deze vragen (mail en telefoon) wordt beantwoord door Postbus 51. Deze overheidsorganisatie beantwoordt namens BZK het grootste deel van de publieksvragen. Het gaat om de reacties van burgers die via de contactformulieren binnenkomen en de telefonische vragen. In ongeveer 80% van de gevallen ontvangt de burger bij het eerste contact een volledig antwoord.

Bij BZK speelt de traditionele dienstverlening, naast de elektronische dienstverlening, een grote rol. De relatie tussen de burger en BZK is er één van het leveren van weinig concrete producten direct aan de burger. Het leveren van diensten is enigszins beperkt ten opzichte van uitvoeringsorganisaties en bestaat uit het aanbieden van informatie, beantwoorden van burgervragen, web-verzoeken en het behandelen van klachten of bezwaarschriften. Een specifieke dienst van BZK is het behandelen van burgerbrieven. Alle brieven en e-mails komen centraal binnen, maar de inhoudelijke afhandeling gebeurt decentraal bij de afdelingen. Brieven op papier worden gescand om in het digitale documentensysteem (Digidoc) te kunnen worden opgenomen. Deze worden vervolgens doorgezet binnen de organisatie: er wordt gekeken naar de aard van de brief en

geselecteerd op onderwerp. Het onderwerp bepaalt vervolgens welk traject de brief doorloopt. Het Centraal Informatiepunt Burgercontacten houdt vervolgens de regie bij de afhandeling en houdt toezicht op het al dan niet nakomen van de servicenormen en doorlooptijden. Het contactpunt is in 2007 opgericht binnen de Directie Communicatie en Informatie (C&I). Met behulp van het digitale systeem Digidoc tracht BZK een snelle en adequate afhandeling van alle brieven, e-mails en telefonische vragen te bewerkstelligen. Namens het departement behandelt het CIP de beleidsneutrale vragen. Deze instantie ondersteunt en adviseert de beleidsmedewerkers verder bij de beantwoording van burgersvragen.

Sinds maart 2007 zien de bewindslieden zelf alle aan hen op naam of functie gestelde burgerbrieven. Zij ondertekenen persoonlijk de antwoorden. Circa 25% van de burgercorrespondentie is gericht aan de bewindslieden. De afhandeling van burgerbrieven is daarnaast met ingang van 2008 opgenomen in het reguliere pakket werkafspraken tussen de secretaris-generaal (SG) en de directeuren-generaal. Deze afspraken worden periodiek bijgesteld en doorgesproken met de SG tijdens de voortgangsronden. Op basis van de cijfers wordt per directie bekeken hoe de afhandeling verloopt en waar verbeteringen noodzakelijk zijn. Het kerndepartement behandelt meer dan 70% van de correspondentie binnen de daarvoor geldende termijn (nieuwe doelstelling 90%). Op dit punt er is op dit punt een verbetering gerealiseerd ten opzichte van de situatie in 2002. Tussentijdse berichtgeving aan burgers (over een brief die niet tijdig kan worden afgehandeld) behoeft echter nog verbetering.<sup>7</sup>

### **4.3 Klanttevredenheid**

Klanttevredenheid hangt nauw samen met de mate van klantgericht handelen en wordt persoonlijk ervaren en beleefd door burgers. Het is daarom niet enkel gebaseerd op werkelijke prestaties. Komen ervaringen van de burger overeen met zijn verwachtingen dan is deze tevreden. Zijn de verwachtingen slechter dan is deze ontevreden (Galjaard, 2002).

#### *4.3.1 Nationale ombudsman*

De Nationale ombudsman kijkt vanuit zijn rol als buitenstaander kritisch naar de prestaties van BZK, in het bijzonder rapporteert hij over de afhandeling van burgerbrieven. Uit onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt dat een knelpunt bij het kerndepartement BZK voornamelijk de tussentijdse informatieverstrekking aan de indieners van 'andere brieven' (die niet binnen twee of drie weken konden worden afgehandeld) is. De Nationale ombudsman ontvangt veel klachten die voortkomen uit een door burgers ervaren gebrek aan voortvarendheid van de kant van bestuursorganen. Individuele burgers die zich schriftelijk of per email richten tot een bestuursorgaan moeten in hun ogen vaak te lang wachten op een antwoord. De Nationale ombudsman geeft verder aan dat er sprake is van een groeiende kloof tussen burger en overheid. Laatstgenoemde zou er daarom verstandig aan doen de burger serieus te nemen, te investeren in een goede verstandhouding en te profiteren van zijn betrokkenheid. Afgelopen jaar is de aard van klachten volgens de Nationale ombudsman veranderd. "De klachten worden steeds ingewikkelder omdat ze vaak over meerdere overheidsinstanties

---

<sup>7</sup> Burgerjaarverslag BZK, conceptversie

tegelijk gaan”. De Nationale ombudsman heeft daarom ook gewaarschuwd voor een verharding van de verhouding tussen burger en overheid. Hij geeft aan dat deze verharding niet kan worden toegewezen aan de burger, maar dat de sleutel bij de overheid ligt. Die moet namelijk volgens hem het goede voorbeeld in de samenleving geven met het respecteren van de behoorlijkheidnormen. De Nationale ombudsman geeft aan dat het loont om te investeren in een goede relatie met de burger. Dat kan volgens hem door ruimte te bieden aan persoonlijk contact, de burger serieus te nemen en te profiteren van de betrokkenheid van de burger.<sup>8</sup> Door vanuit de overheid bij een vraag eerst telefonisch contact te zoeken met de burger ontstaat er minder ergernis bij de burgers. Daarnaast kan mediation een kans bieden om burgers tegemoet te komen.<sup>9</sup>

#### 4.3.2 Informatiepunt Burgercontacten

BZK heeft als kerndepartement zelfstandig de klanttevredenheid onderzocht ten aanzien van burgerbrieven. De uitkomsten waren over het algemeen positief. De steekproefgrootte was van een kleine omvang (56). Ter illustratie een toelichting van een respondent, ondervraagd in het onderzoek naar klanttevredenheid:

Kritiek ten opzichte van BZK/ overheid verwoordt door een burger:

*“Als men nu eens heel simpel werkelijk geïnteresseerd is in de mens, dan hoeft de correspondentie met de burger ook niet verder verbeterd te worden, want die is dan vanzelfsprekend.”*

Concluderend kan gesteld worden dat burgerbrieven over het algemeen naar voldoening worden afgehandeld, maar dat er verbetering wenselijk is. De volgende aanbevelingen zijn gerapporteerd:

- Onderzoek structureel de tevredenheid van burgers over het contact met BZK;
- Communiceer de feedback van de respondenten naar de behandelaars van burgerbrieven;
- Zorg dat het antwoord is afgestemd op de situatie van de burger.<sup>10</sup>

Een toevoeging aan de bovenstaande aanbevelingen is dat de ambtenaar interesse moet tonen in de burger als mens. Deze interesse zoals verwoord door de burger is de sleutel tot het klantgerichte gedrag.

---

<sup>8</sup> <http://www.ombudsman.nl/nieuws/persberichten/2008/20080319-jaarverslag.asp> geraadpleegd op 8 juli 2008

<sup>9</sup> <http://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/persberichten/2008/2008250Burgerbrieven.asp> geraadpleegd op 8 nov. 2008

<sup>10</sup> Klanttevredenheid burgerbrieven bij BZK, Directie C&I/DDC- CIP (2008)

## 5. Gedragsverandering

---

*Zoals geschetst is een overheidsorganisatie niet primair ingericht om 'klanten' te bedienen en zijn er nog ontwikkelingen nodig, voordat een instrument als de BurgerServiceCode echt kan werken bij een overheidsorganisatie als het kerndepartement van BZK. Verdieping in organisatie, communicatietheorieën en veranderingen is daarom noodzakelijk om meer inzicht te verkrijgen. Er wordt ingegaan op organisatieveranderingen, pluralistische onwetendheid, de theorie van gepland gedrag. Het theoretische model geeft de onderlinge relaties vervolgens eenvoudig weer.*

Allereerst is het van belang het construct organisatie te definiëren, aangezien dit de context is waarin de studie wordt uitgevoerd. Een organisatie is: een sociale collectiviteit waarin activiteiten worden gecoördineerd om individuele en collectieve doelen te behalen. Organisaties worden soms geconfronteerd met problemen in de omgeving of interne gebeurtenissen waaruit blijkt dat de huidige manier van zaken doen niet effectief is. Verandering is daarom een blijvend kenmerk van organisatiecommunicatie (Miller, 2005). Organisaties worden geleid door het denken en gevoel van mensen en zijn zodoende culturele en politieke systemen. Organisatieleden hebben een kennisstructuur( schemata) die individuele en collectieve overtuigingen definieert met betrekking tot hoe een organisatie werkt en hoe een verandering plaatsvindt (Kuhn & Corman, 2003). Het is daarom van belang te kijken naar hoe medewerkers kunnen reageren en het organisatieproces mogelijk beïnvloeden.

Voor duurzaam veranderen gelden een aantal wetmatigheden die in acht moeten worden genomen, aldus Thomassen (2007):

1. Veranderingen die worden ontworpen door de leiding van een organisatie, worden in meer dan de helft van de gevallen niet werkelijk gerealiseerd door gebrek aan eigenaarschap elders in de organisatie;
2. Veranderingen die niet werkelijk als zinvol worden beschouwd door de medewerkers krijgen geen of onvoldoende opvolging omdat medewerkers hun gedrag niet willen aanpassen;
3. Veranderingen die onvoldoende tijd en ruimte nemen om werkelijk te landen bij betrokkenen blijven zwakke initiatieven omdat de benodigde verandercapaciteit niet wordt aangeboord.

Het benoemen van een probleemeigenaar draagt bij aan een succesvolle implementatie. (Fairhurst, 1993; Medved, Morrison, Dearing, Larson, Cline, & Brummans, 2001). 'Ownership tension', is inherent aan een verandering, waarbij een succesvolle implementatie van veranderingen verbonden is aan de eigenaar van het probleem. De eigenaar van het veranderingsproces moet degene zijn in een kritieke positie in de organisatie (Medved et al., 2001). Het is daarom van belang probleemeigenaren in kritieke posities binnen de organisatie te benoemen ten aanzien van veranderingen en daarnaast eigenaarschap te creëren elders in de organisatie.

### 5.1 Pluralistische onwetendheid

Weerstand ten opzichte van veranderingen is een veelgenoemde kwestie in de literatuur. Ten eerste brengt een verandering namelijk onzekerheid met zich mee. Ten tweede zijn er vaak velen die iets kunnen winnen en verliezen bij veranderingen en is weerstand veelal gerelateerd aan het politieke gedrag in organisaties. Tot slot zijn leden van een organisatie, bijvoorbeeld ten opzichte van vernieuwing, minder snel geneigd mee te veranderen of mee te denken in het nieuwe (afwijkende) patroon. Deze weerstand kan optreden door pluralistische onwetendheid:

“The false ideas held by individuals regarding the groups, social categories, and collectivities to which they belong” (O’Gorman, 1977).

---

De benadering van O’Gorman (1977) is vrij algemeen van aard. Het construct pluralistische onwetendheid is in het verleden voornamelijk onderzocht in de publieke opinie. Opvallend is te noemen dat er in de organisatiecontext weinig bekend is over het concept onwetendheid, terwijl de functie en de waarde van het omschrijven van pluralistische onwetendheid juist relevant is in omgevingen die veranderen. Halbesleben, Wheeler en Buckley (2006) benaderen het construct pluralistische onwetendheid in de organisatiecontext en kiezen een minder algemene invalshoek:

“A situation in which an individual holds an opinion, but mistakenly beliefs that the majority of his or her peers hold the opposite opinion” (Halbesleben, Wheeler & Buckley, 2006).

---

Onwetendheid treedt op in contexten waarin: “eigenlijk ieder lid van een groep of een gemeenschap persoonlijk een overtuiging, mening of praktijk verwerpt, maar gelooft dat feitelijk ieder ander lid het persoonlijk accepteert”. Het wordt veroorzaakt door een discrepantie tussen persoonlijke gedachten en publiekelijk gedrag in relatie tot groepsgedrag ten opzichte van een impliciete of expliciete sociale norm. Leden van een groep zijn namelijk geneigd binnen een groep op een normcongruente manier te handelen vanwege groepidentificatie met andere groepsleden (Harvey, Novicevic, Buckley, & Ferris, 2001). Eenvoudig verwoord kan dit betekenen dat wanneer intern in een organisatie de gedachte leeft dat de opinie in de organisatie conservatiever is dan deze daadwerkelijk is, een verandering van deze opinie ook minder snel kan plaatsvinden. Het gaat bij pluralistische onwetendheid hoofdzakelijk om twee sociaal cognitieve fouten (Halbesleben et al., 2006):

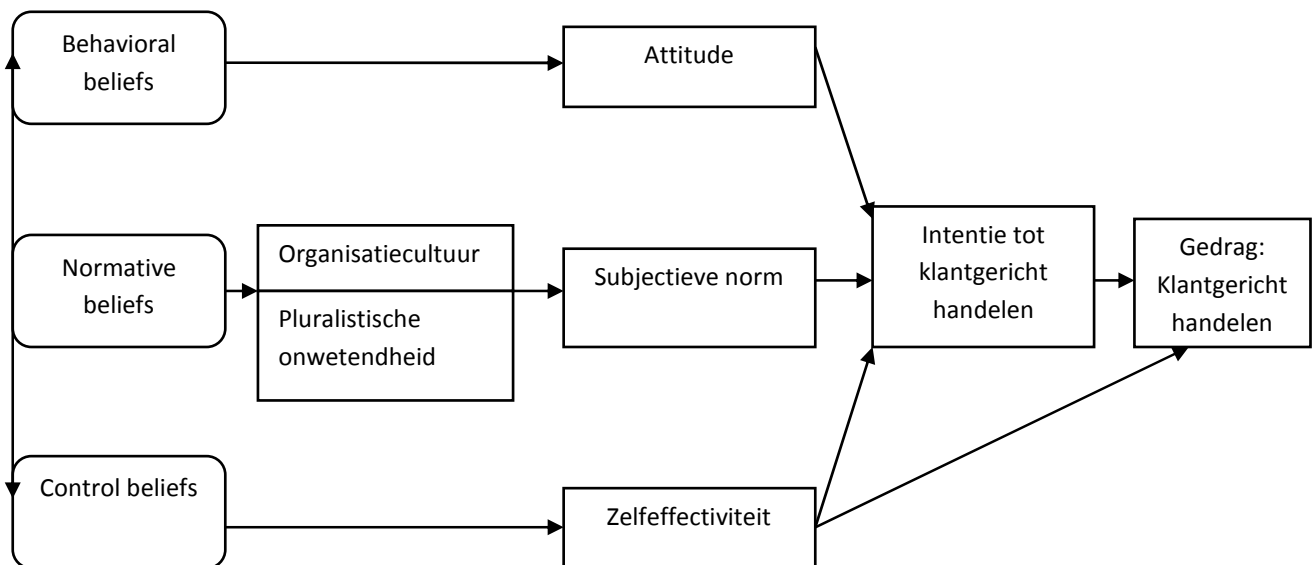
1. Sociale vergelijking waarbij individuen ten onrechte van mening zijn dat anderen de tegenovergestelde mening hebben dan hen;
2. De veronderstelling dat het individu de meningen van anderen accuraat kan schatten.

Pluralistische onwetendheid is een complex fenomeen dat belangrijke consequenties voor organisaties heeft, in het bijzonder omdat het gerelateerd is aan gedrag van individuen in organisaties. Het beïnvloedt zowel het ervaren van de individu zijn misperceptie als die van de groep waartoe deze behoort. Door pluralistische onwetendheid kan er een cultuur binnen de organisatie ontstaan (zwakke cultuur); waar de leden niet achter

staan. Blootstellen van mensen aan de opinies van anderen kan de mogelijkheid bieden de groepsnorm bij te stellen en pluralistische onwetendheid verlagen. Mensen hebben echter meerdere sociale identiteiten en het is maar de vraag welke wanneer optreedt.

## 5.2 Theoretische model

In dit onderzoek wordt uitgegaan van een theoretisch model bestaande uit een vijftal componenten, namelijk de attitude, subjectieve norm, hiermee samenhangende pluralistische onwetendheid en organisatiecultuur en tot slot zelfeffectiviteit. Zoals getoond in figuur 2 is het gehanteerde theoretische model een uitbreiding van de theorie van gepland gedrag met de constructen organisatiecultuur en pluralistische onwetendheid.



Figuur 2: Theoretisch model

## 5.3 Theorie van gepland gedrag

Pluralistische onwetendheid is in relatie met individuen, groepen en organisaties onderzocht (O’Gorman, 1977; Harvey et al., 2001; Halbesleben et al., 2006). De verhouding tussen intentie en gedrag wordt echter niet uitdrukkelijk behandeld in de onderzochte publicaties. Met behulp van de ‘Theory of planned behavior’ (TPB), is hier mogelijk meer inzicht in te verkrijgen. De theorie van gepland gedrag suggereert dat individueel gedrag wordt bepaald door de intentie van het individu om het gedrag uit te voeren. De beste voorspeller van gedrag is daarom de intentie (Ajzen & Fishbein, 1980). Deze theorie biedt inzicht in het nemen van bewuste beslissingen. Het verklaart waarom bepaald gedrag wel of niet wordt uitgevoerd. Door dit te koppelen aan de organisatiecontext kan de theorie in verband met pluralistische onwetendheid mogelijk inzicht bieden in het gedrag van individuen en deze verklaren.

De theorie van gepland gedrag is een uitbreiding van de theorie van beredeneerd gedrag. Een verschil tussen de theorie van beredeneerd en de theorie van gepland gedrag is de toevoeging van de ontvangen gedragscontrole, ook wel zelfeffectiviteit genoemd. Centraal in de benadering van gepland gedrag, direct in

relatie tot het feitelijke gedrag, staat de gedragsintentie: de inschatting van een persoon zijn bereidheid om naar een bepaald gedrag te handelen. Kanttekening hierbij is dat gedrag soms ook plaatsvindt omdat het niet anders kan of omdat door andere werkzaamheden het gedrag niet kan worden uitgevoerd, terwijl de intentie er wel is. De intentie wordt gevormd door drie aspecten: attitude ten opzichte van een specifiek gedrag, de subjectieve norm en de zelfeffectiviteit. Volgens TPB wordt het wel of niet uitvoeren van een bepaald gedrag hoofdzakelijk bepaald door de sterkte van een persoon zijn intentie om het wel of niet uit te voeren.

De theorie van gepland gedrag houdt in tegenstelling tot de theorie van beredeneerd gedrag rekening met zowel rationeel handelen als routinematig gedrag of gewoonten. De theorie van beredeneerd gedrag is beperkt doordat ze uitgaat van vooraf door het individu voorgenomen beredeneerde gedragingen. Routinematig gedrag of gewoonten, gedrag waarover geen controle kan worden uitgeoefend of het gedrag waaraan geen bewuste afwegingen vooraf zijn gegaan worden daardoor buiten beschouwing gelaten (Maddon, 1992).

Gedrag komt voort uit drie bepalende factoren. De eerste is attitude ten opzichte van het gedrag. Attitude is het persoonlijke oordeel over het al dan niet uitvoeren van het gedrag. De tweede bepalende factor is de subjectieve norm; de mate waarin meningen van belangrijke anderen (bijvoorbeeld vrienden of chef) het gedrag van de beslisser beïnvloeden. De derde bepalende factor is zelfeffectiviteit; een persoonlijke inschatting van de mate waarin hij of zij daadwerkelijk in staat is bepaald gedrag uit te voeren. Deze drie bepalende factoren worden nader uiteengezet. Het verschilt verder van persoon tot persoon en context of attitude, subjectieve norm of zelfeffectiviteit het meest bepalend is ten opzichte van de intentie (Ajzen & Fishbein, 1980).

### *5.3.1 Attitude*

Attitude is de belangrijkste bepalende factor in het verklaren en voorspellen van gedrag. Attitude komt voort uit de verwachtingen over de gevolgen van het gedrag en de evaluatie van de te verwachte gevolgen. Het wordt gevormd door de affectieve en cognitieve component, ofwel de voorkeur en het vermogen om iets te leren. Er is sprake van gedrag wanneer acties, handelingen of keuzegedragingen waarneembaar zijn. Attitude is een evaluatie van de individu ten opzichte van het uitvoeren van dit gedrag, dan wel positief of negatief. Hoe meer favoriet de attitude ten aanzien van het gedrag is, des te sterker de individu zijn intentie is om het uit te voeren (Albarracín, Johnson & Zanna, 2005).

### *5.3.2 Subjectieve norm*

De subjectieve norm is de beïnvloeding van het gedrag van een individu. Er is sprake van sociale druk wanneer anderen het gedrag van een individu in een zekere mate kunnen beïnvloeden. De norm komt voort uit twee aspecten namelijk, de perceptie over wat andere over het te vertonen gedrag kunnen vinden en de geneigdheid zichzelf te conformeren aan anderen. Het belang van de subjectieve norm wordt groter wanneer anderen die een rol spelen bij de bepaling van de subjectieve norm zelf gevolgen ervaren van het gedrag. Als blijkt dat significante anderen het gedrag wel (of niet) goedkeuren, zijn personen meer (of minder) geneigd het uit te voeren (Albarracín, Johnson & Zanna, 2005).

Zoals getoond in het theoretische model (figuur 2) hangt de subjectieve norm samen met de eerder genoemde pluralistische onwetendheid. De subjectieve norm en pluralistische onwetendheid worden ook beschreven in de publicatie van Lapinski en Rimal (2005). Zij zetten in de publicatie het construct sociale norm uiteen.

Normen kunnen worden gedefinieerd als aanvaardbaar standaardgedrag binnen een groep waaraan alle leden van de betreffende groep zich houden. Wanneer normen gezamenlijk bepaald en geaccepteerd worden door een groep, beïnvloeden deze het gedrag van de groepsleden. Groepen oefenen druk uit zodat leden hun gedrag aanpassen aan dat van de groep en kunnen corrigerend optreden wanneer leden van de groep de normen overtreden. Groepen hebben dus een grote invloed op individueel gedrag. De invloed van groepsnormen op gedrag en de aard van gedrag is toe te schrijven aan de 'waargenomen' invloed.

Om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen communicatie en normen, is een onderscheid tussen normen die bestaan op collectief niveau en daarnaast waargenomen normen op individueel niveau, nodig (Arrow & Burns, 2004). Ten eerste de collectieve norm, deze bestaat op het niveau van een sociaal netwerk en vertegenwoordigt een collectieve sociaal wezenlijke code van gedrag. Ten tweede de waargenomen norm. Deze bestaat op individueel psychologisch niveau en vertegenwoordigt een individu zijn interpretatie van de heersende collectieve norm.

Op collectief niveau dienen normen dus als geldende codes voor gedrag. Gedrag wordt ofwel opgedragen of verboden. Interpretatie van deze normen door een individu wordt aangeduid als de waargenomen norm. Individuen kunnen de collectieve norm namelijk wel of niet correct opvatten. Deze zogenoemde pluralistische onwetendheid is een specifiek voorbeeld van de mismatch tussen deze twee (O'Gorman, 1977). Zoals eerder aangehaald kan deze onwetendheid invloed hebben op het uiteindelijke gedrag van een individu en zijn intentie om dit gedrag uit te voeren. Lapinski en Rimal (2005) leggen een relatie tussen pluralistische onwetendheid en de waargenomen collectieve norm. Doordat collectieve normen zelden formeel geclassificeerd of expliciet worden gemaakt, is het voor de hand liggend dat er een afwijking is in hoe mensen deze interpreteren (Cruz, Henningsen & Williams, 2000). Door pluralistische onwetendheid kan er binnen een organisatie een (zwakke) cultuur ontstaan waar de leden niet achter staan. Zodoende kan de organisatiecultuur worden gekoppeld aan de pluralistische onwetendheid en de theorie van gepland gedrag.

### *5.3.3 Zelfeffectiviteit*

Zelfeffectiviteit, ook wel de ontvangen gedragscontrole genoemd, komt voort uit iemands inschatting van de mate waarin hij of zij daadwerkelijk in staat is bepaald gedrag uit te voeren. Ook al heeft iemand namelijk een positieve attitude, dan nog is het van belang dat degene het idee heeft het gedrag daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. Het belang van de relatie tussen zelfeffectiviteit en de intentie is afhankelijk van het type gedrag en de aard van de situatie. Over het algemeen zijn individuen geneigd om gedrag uit te voeren dat wordt verwacht meer uitvoerbaar te zijn (Armitage & Conner, 2001). Zelfeffectiviteit oefent tot slot een direct en interactief effect op gedrag.

#### 5.4 Probleemstelling

Uit de bestudeerde wetenschappelijke theorie blijken er nog een aantal aandachtspunten te zijn die om nader onderzoek vragen. Veel overheidsprogramma's ten aanzien van de elektronische overheid en dienstverlening zijn bijvoorbeeld voorbij gegaan aan gedrag als bepalende factor voor de verbetering van de dienstverlening. Klantgericht handelen is echter van essentieel belang in de verbetering van de dienstverlening. Voordat het instrument de BurgerServiceCode succesvol kan worden geïmplementeerd bij BZK (de oorspronkelijke onderzoeksvraag) is het van belang het gedrag van de medewerkers bij BZK ten aanzien van klantgericht handelen nader te onderzoeken. De centrale onderzoeksvraag afgeleid vanuit het theoretische kader is als volgt:

**Is er een intentie aanwezig bij de medewerkers van het kerndepartement van BZK ten aanzien van klantgericht handelen ten opzichte van de individuele burger?**

Feitelijk gedrag komt voort uit de beliefs en de intentie en wordt in deze studie benoemd als het uiteindelijke resultaat van de theorie: het klantgericht handelen. De intentie van de medewerkers om klantgericht te gaan handelen wordt door een drietal corresponderende beliefs gevormd namelijk attitude, de subjectieve norm en zelfeffectiviteit. Deze drie beliefs zijn reflecterend aan de onderliggende cognitieve structuur (Armitage & Conner, 2001). De subjectieve norm wordt onder andere beïnvloed door de constructen pluralistische onwetendheid en organisatiecultuur zoals hiervoor beschreven. Afgeleid uit het theoretische kader zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Welke behavioral beliefs zijn er ten aanzien van klantgericht handelen bij de medewerkers van het kerndepartement van BZK?
2. Welke subjectieve norm heerst er ten aanzien klantgericht handelen onder de medewerkers van het kerndepartement van BZK?
3. Welke zelfeffectiviteit heerst er ten aanzien van klantgericht handelen bij de medewerkers van het kerndepartement van BZK ?

## 6. Methode van onderzoek

---

*In dit hoofdstuk wordt de gekozen methode besproken en verantwoord. Hierbij wordt nader ingegaan op de werkwijze, de gekozen invalshoek en de specifieke keuzes die in het onderzoek zijn gemaakt.*

### 6.1 Exploratief onderzoek

Het onderzoek heeft een explorerend karakter: analyseren van bepaalde verbanden staat centraal. Waar beschrijvend onderzoek zich in zekere zin beperkt tot een vaststelling van feiten, gaat exploratief onderzoek uit van het vinden van verschillen en verbanden. Er zijn daarom bij exploratief onderzoek geen scherp geformuleerde hypothesen aanwezig. Deze manier van onderzoek is juist gericht op de ontwikkeling van een theorie of het scherper formuleren van hypothesen. Doel is uiteindelijk een koppeling te maken tussen de theoretische inzichten en de empirische resultaten (Baarda, de Goede, & Teunissen, 2005). Een mogelijkheid om explorerend onderzoek op te zetten is door kwalitatief onderzoek uit te voeren. Kwalitatief onderzoek stelt namelijk de interactie en communicatieprocessen tussen leden van de groep centraal.

Onderzoeksverschijnselen worden in die praktijk in samenhang bestudeerd, waardoor de bestaande situatie intact blijft en er rekening wordt gehouden met mogelijkheden en beperkingen van de praktijksituatie.

Een veelgebruikte vorm van exploratief onderzoek is het uitvoeren van een casestudy. In deze studie is de casestudy opzet geschikt omdat het feitelijke gedrag en producten daarvan (handelingen, interacties, etc.) intensief wordt onderzocht. Het tijdelijke fenomeen wordt binnen zijn eigen context benaderd. Door het kerndepartement van BZK te benoemen als onderzoekseenheid wordt het totaalbeeld van de bedrijfssituatie geschetst. Context van het onderzoek is de aanpak van de elektronische overheid en de bedrijfsstructuur. Werknemers van het kerndepartement van BZK vormen de actoren. Specifiek wordt de behandeling van burgerbrieven onderzocht, omdat dit een vorm is waarin publieke dienstverlening specifiek tot uiting komt. Daarnaast kan informatievoorziening als een vorm van publieke dienstverlening worden gezien. Deze wordt indien benoemd in de interviews weergegeven, maar het staat niet centraal in het onderzoek.

### 6.2 Selectie van respondenten

Er is sprake van een gestratificeerde steekproef. De populatie is eerst opgedeeld in deelpopulaties en vervolgens zijn respondenten op basis van een aantal kenmerken select gekozen. Het is niet mogelijk om rechtstreeks uit bestand eenheden te trekken die ook de steekproefelementen vormen. Dit gaat daarom getrapt. Kenmerken die gehanteerd worden zijn: het organisatiekenmerk (plaatsing in de organisaties) en ervaring met de publieke dienstverlening. Zoals getoond in tabel 1.1 zijn er voor dit onderzoek achttien medewerkers geïnterviewd verdeeld over verschillende diensten.

**Tabel 1.1: Selectie van de respondenten**

| Organisatieonderdeel                   | Aantal    | % van totaal aantal | Maandelijke ervaring   |
|----------------------------------------|-----------|---------------------|------------------------|
| Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering  | 11        | 61,1%               | 3                      |
| <b>Totaal ondersteunende dienst</b>    | <b>11</b> | <b>61,1%</b>        | <b>3</b>               |
| DG Bestuur en Koninkrijksrelaties      | 5         | 27,8%               | 3                      |
| DG Veiligheid                          | 1         | 5, 6%               | 1                      |
| DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk | 1         | 5,6%                | 1                      |
| <b>Totaal beleid</b>                   | <b>7</b>  | <b>38, 9%</b>       | <b>5</b>               |
| <b>Totaal geheel</b>                   | <b>18</b> | <b>100%</b>         | <b>8v/d 18 (44,4%)</b> |

In totaal zijn er 26 mensen benaderd om deel te nemen aan het onderzoek, waarvan één werkzaam bij Postbus 51. Tabel 1.2 geeft een overzicht van de respons van de benaderde respondenten. Vier personen vielen af, omdat zij geen afspraak binnen de periode van dataverzameling konden plannen. Van twee personen is na meerdere telefonische navragen nooit een reactie ontvangen. Mogelijke reden hiervoor is dat veel mensen mede afhankelijk van het onderwerp en van de situatie geen behoefte hadden om mee te werken. Gevolg hiervan kan zijn dat slechts een selecte groep met een sterke mening wel wil meewerken en je een vertekenend beeld kan krijgen. Om dit te voorkomen is een onderscheid gemaakt tussen wel of geen regelmatige ervaring met de publieke dienstverlening en zijn de mensen persoonlijk benaderd. Na persoonlijke uitleg waren vele toch bereid tijd vrij te maken. Representativiteit van het onderzoek is hierbij belangrijker dan grote aantallen in de steekproef.

**Tabel 1.2: Overzicht respons en non-respons**

| Reactie                          | Aantal   | % van totaal aantal |
|----------------------------------|----------|---------------------|
| Respons                          | 20       | 77%                 |
| Respons, geen afspraak ingepland | 4        | 15%                 |
| Non-respons                      | 5        | 8%                  |
| <b>Totaal</b>                    | <b>2</b> | <b>100%</b>         |

Voor een ruimere beeldvorming zijn twee respondenten selectief benaderd, beide om verschillende redenen. Ten eerste is de plaatsvervangend Secretaris-generaal (en wvd. SG) benaderd om een scherpe visie van het topmanagement van BZK ten opzichte van de publieke dienstverlening en de BurgerServiceCode vast te stellen. Ten tweede is Postbus 51 benaderd. Zij behandelt als voorportaal de meeste burgersvragen van alle departementen. Specifiek worden er afspraken gemaakt over de afhandeling tussen departementen en Postbus 51. De uitgangspositie van Postbus 51 zorgt ervoor dat zij indirect invloed heeft op de publieke dienstverlening van BZK en de wijze waarop dit door de individuele burgers wordt gewaardeerd. Wanneer BZK besluit de code te gaan implementeren moet Postbus 51 ook aan deze voorwaarden voldoen.

### **6.3 Interview**

Voor een explorierend onderzoek zijn interviews als onderzoeksinstrument zeer geschikt, interviewen is de aangewezen methoden als het om onderzoeken van kennis, houdingen, attitudes, of opinies gaat. Er is een verschil tussen gestructureerd en ongestructureerd data verzamelen. Het onderwerp van onderzoek publieke dienstverlening is complex. Er hangt veel met elkaar samen. Doordat er enige voorkennis aanwezig is wordt er gekozen voor een halfgestructureerde wijze van interviewen en is vooronderzoek van belang (Baarda et al., 2005).

Interviewen als onderzoeksmethode brengt zowel voor- als nadelen met zich mee. Een voordeel van in het bijzonder mondelinge interviews, de gekozen methode in dit onderzoek, is dat als een vraag niet begrepen wordt deze kan worden toegelicht en er bij een vaag antwoord kan worden gevraagd om verduidelijking. Nadelig aan interviewen is dat het minder betrouwbare informatie kan opleveren. Ten eerste komt dit voort uit het feit dat mensen zich niet altijd bewust zijn van hun eigen gedrag en ook niet de motieven van dat gedrag. Ten tweede hebben zij een globaal idee over dat gedrag en zoeken er dan voorbeelden bij om dat gedrag te bevestigen. Verder spreken individuen eerder positief dan negatief over zichzelf en wordt de werkelijkheid dan ook mooier geschetst dan deze is. Dit gegeven is tegengegaan door te vragen naar concrete zaken. Verder kan sociale wenselijkheid een rol spelen. Individuele tonen eerder hun goede kant en geven daarom sneller een antwoord dat een goede indruk maakt. Dit wordt ingeperkt door geen instemming of afkeuring te laten blijken tijdens het interview (Masso & Smaling, 1998).

#### **6.3.1 Procedure**

De interviews worden uitgevoerd met behulp van een topiclijst. Daarop staan onderwerpen en de vraagvolgorde (de tien regels van de BurgerServiceCode) die besproken moeten worden. De topics vormen een basis voor het maken van open vragen. Het is een basisschema met een logische volgorde waarbij eerst de eenvoudige en vervolgens de moeilijkere onderwerpen aan bod komen en suggestieve vragen worden vermeden. Met behulp van open vragen wordt de informatie tijdens individuele gesprekken verzameld, zodat respondenten zich niet laten beïnvloeden door groepsgenoten. Zoals getoond in tabel 1.3 is er gekozen voor de vaste indeling voor de interviews.

**Tabel 1.3: Opzet interview**

| Onderdeel   | Inhoud                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Introductie | <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Voorstellen aan de respondent;</i></li><li>- <i>Inleiding, duur interview, vragen om toestemming opname interview en anonimiteit waarborgen;</i></li><li>- <i>Instructie;</i></li></ul> |
| Topics      | <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Aandachtspunten, de tien regels van de BurgerServiceCode;</i></li></ul>                                                                                                                 |
| Vragen      | <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>De tien regels van de BurgerServiceCode worden toegespijst op burgerbrieven en de individuele burger;</i></li></ul>                                                                     |
| Afsluiting  | <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Bedanken;</i></li><li>- <i>Vragen om medewerking voor een nacheck van de data en de mogelijkheid bieden de uitwerking te ontvangen.</i></li></ul>                                       |

De rol van de onderzoeker is tijdens de interviews degene van buitenstaander met veel vragen. Zo worden de respondenten uitgenodigd veel te vertellen. Er is gekozen eerst de mensen via de mail in te lichten over het onderzoek en zo medewerking te vragen. Dit omdat velen niet met de BSC bekend waren. Een uitgebreide mail gaf inzicht, met de vermelding dat er persoonlijk contact wordt opgenomen. In deze introductie is uitgelegd wat de achtergrond van de onderzoeker is, de reden van het onderzoek, wat er met de gegevens gebeurt en dat deze anoniem worden verwerkt. In de brief wordt aangekondigd dat de mogelijke respondenten worden opgebeld om te vragen of zij aan het onderzoek mee willen werken en zo ja om een afspraak te maken. Tijdens dit telefoongesprek wordt als dat gewenst is nogmaals een korte toelichting gegeven en vervolgens een afspraak gemaakt wanneer de respondent daarin toestemt. Verschillende mensen reageerden direct. De overgebleven respondenten zijn telefonisch benaderd, waarbij zij positief dan wel negatief reageerden. De topiclijst is twee maal met directe collega's doorgenomen ter voorbereiding waarnaar algemene vragen zijn aangescherpt. Open vragen werden gehanteerd en anonimiteit is gewaarborgd. In bijlage één is de topiclijst weergegeven. Indien de respondent het noodzakelijk achtte werden de uitwerkingen van het interview hen toegestuurd.

#### **6.4 Registratie en analyse van de resultaten**

Allereerst zijn de gehouden interviews met behulp van digitale opname in zijn geheel uitgewerkt, zodat de uiteindelijke analyse een zo realistisch mogelijke weergave is geworden. Ten tweede zijn de uitgewerkte interviews doorgenomen en de bevindingen onderverdeeld in drie groepen namelijk barrières (in de vorm van statements), oorzaken en daarmee samenhangende oplossingen. Ten derde zijn met behulp van een 'kaart sorteermethode' de barrières met daarmee samenhangende oorzaken en oplossingen gegroepeerd. De kaart sorteermethode wordt gebruikt om de bevindingen te rubriceren tot overzichtelijke clusters. Uitgangspunt van

de kaart sorteermethode is dat gebruikers de kaarten sorteren, om zo een heldere indeling van informatie te verkrijgen. In dit geval zijn de geïnterviewden niet degene geweest die hebben gesorteerd. De onderzoeker heeft eerst zelfstandig de kaarten (de barrières met samenhangende oorzaken en oplossingen) gesorteerd en vervolgens met behulp van een derde is de gesloten sortering doorgenomen en de intersubjectiviteit gewaarborgd. Tot slot zijn de gegroepeerde bevindingen gelabeld. Er is rubricering aangebracht en de data is onderverdeeld in verschillende fasen:

Fase 1: uittypen interviews.

Fase 2: hoofdlijnen interviews benoemen.

Fase 3: onderverdeling van de data maken door barrières, oorzaken en daarmee samenhangende oplossingen te benoemen (tijdens deze fase wordt er een duidelijk onderscheid gemaakt tussen concrete opmerkingen en opmerkingen door de onderzoeker gevormd)<sup>11</sup>.

Fase 4: met behulp van de kaart sorteermethode de opgestelde barrières groeperen.

Fase 5: opgestelde barrières koppelen aan labels. Benoemen van hoofd en deelbarrières.

Fase 6: de groepering van de barrières en labeling doornemen met een derde.

Fase 7: opgestelde labels groeperen in clusters.

Fase 8: clusters uitwerken door de barrières met de daarbij samenhangende oorzaken en oplossingen te benoemen. Clusters vervolgens koppelen aan de onderzochte wetenschappelijke theorie.

Allereerst zijn de labels opgezet. De tekstfragmenten zijn onderverdeeld in statements en barrières (1), en voorzien van naam. Vervolgens wordt de naam van het label zo dicht mogelijk gezocht bij de inhoud van het betreffende fragment. De indeling van de statements zijn niet zomaar gemaakt (2). De wijze van de tweede labeling is relevant voor het beantwoorden van de vraag die vooraf is gesteld. Op basis van de theorie zijn de labels vervolgens verder gedefinieerd (3). Zo is er sprake van een gefundeerde theoriebenadering. Dit is een strategie waarbij een theorie wordt ontwikkeld door de gegevens zorgvuldig te coderen, analyseren en opnieuw te analyseren. Uit de onderstaande onderverdeling blijkt dat de labels onderlinge samenhang vertonen, diverse barrières komen daarnaast uit elkaar voort. Binnen de context zijn er hoofdbarrières te benoemen en barrières die hieraan ondergeschikt zijn. De volgende labels zijn in eerste instantie naar mate van voorkomen geformuleerd en gegroepeerd (hierbij zijn diverse barrières meerdere keren door dezelfde eigenaar benoemd):

1. Framing dienstverlening
2. Houding ambtenaar
3. Organisatie inrichting
4. Burgerideeën
5. Contactkanaal

6. Kwaliteit
7. Website BZK corporate
8. Corporate identity BZK
9. Beleidsterrein BZK

---

<sup>11</sup> Resultaten zijn vertrouwelijk; de onderverdeling van de data is indien noodzakelijk te verkrijgen als extra bijlage.

## 7. Resultaten

---

*In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Allereerst worden de bevindingen komende uit de interviews aan de hand van labels vertoond en beschreven als zijnde de beleving van BZK-ers en deels gekoppeld aan de visie van het management. Ten tweede worden de resultaten van de enquête getoond en beschreven.*

### 7.1 Beleving van de BZK-ers

Er zijn in totaal achttien BZK-ers geïnterviewd, bevindingen zijn opgesteld en de resultaten worden onderstaand uitgewerkt. Tegenover de visie van de medewerkers wordt vervolgens de visie van het BZK topmanagement, verwoord zoals door de Plaatsvervangend Secretaris Generaal, gepresenteerd en onderlinge overeenkomsten of tegenstrijdigheden worden kort besproken. De data van de interviews is gekoppeld aan labels. Er is sprake van een causale procesanalyse; de verschillende labels en bevindingen worden onderling gepresenteerd in volgorde van barrière, oorzaak en oplossing. Deze labels worden uiteindelijk verscherpt gecategoriseerd, compact gepresenteerd en gekoppeld aan de theorie. De barrières zijn in de interviews bekrachtigd door het benoemen van concrete voorbeelden en oorzaken. Enkele van de oorzaken vormden ook barrières. Op basis van prioriteit is de keuze gemaakt de barrière te benoemen als barrière of oorzaak. Vervolgens worden de mogelijke oplossingen apart per categorie gepresenteerd. Doordat de problemen in de categorieën gerelateerd zijn aan elkaar, is er gebleken dat de benoemde oplossingen voor meerdere barrières bruikbaar zijn. Deze worden daarom ook zo gepresenteerd. De gepresenteerde oplossingen zijn hoofdzakelijk ideeën aangedragen door de respondenten. Indien anders wordt dit als volgt [...] weergegeven. In totaal zijn er 165 barrières met 379 oorzaken en 379 oplossingen geformuleerd en onderverdeeld in tien categorieën. De aangedragen barrières, oorzaken en oplossingen zijn niet sluitend.

### 7.2 Framing dienstverlening ten opzichte van de individuele burger

#### Barrières en oorzaken

Deze categorie bestaat uit de statements van BZK-ers over de manier waarop zij publieke dienstverlening van het kerndepartement BZK beoordelen en hoe zij dit persoonlijk definiëren. Opmerkelijk punt is dat tijdens de interviews weinig ambtenaren een beeld hadden bij publieke dienstverlening ten opzichte van BZK, wat ook voortkomt uit het feit dat velen BZK niet als dienstverlenende organisatie ervaren. Daarnaast werd het rechtstreekse contact tussen BZK en de individuele burger in twijfel getrokken. Dit kan gedefinieerd worden als een oorzaak van de framing van de dienstverlening.

*‘BZK heeft geen diensten voor de burger’*

*‘BZK heeft relatief gezien niet veel contact met burgers’*

Negen van de achttien respondenten geven aan dat BZK geen diensten voor de burger heeft. Als oorzaak noemen enkele dat BZK contact onderhoudt met politie en medeoverheden. *‘BZK is niet ingericht als*

Dienstverlening en het kerndepartement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Marjolein Lokhorst

*organisatie met producten of diensten*’, wordt daarnaast door verschillende respondenten genoemd. Daarnaast beschouwen de ondervraagde ambtenaren het beantwoorden van een vraag niet als dienstverlening. Een respondent stelt: *‘Als BZK een vraag beantwoordt, is dit geen dienstverlening aan de burger’*. Een ander formuleert het als volgt: *‘BZK heeft dienstverlening niet als functie’*. Voorgaande bevindingen zijn opvallend, omdat hieruit kan worden afgeleid dat het concept dienstverlening niet bekend is. Meerdere respondenten stelden tijdens het interview dan ook de vraag: *‘Wat is dienstverlening aan de burger vanuit BZK?’*. Tot slot stelt één respondent het volgende vast: *‘BZK is meer een intermediair en kan wel aan andere vertellen hoe het moet met betrekking tot goede overheidsinformatie, toegankelijke informatie en begrijpelijke formulieren’*. Een ambtenaar geeft letterlijk aan dat het aan de definitie van ‘diensten’ ligt. Een ambtenaar, zo stelt de respondent, vindt namelijk informatievoorziening geen product of dienst.

Drie van de achttien respondenten geven aan dat BZK relatief gezien niet veel contact heeft met de burgers. Enkele respondenten geven als oorzaak dat contact met burgers veelal niet plaats vindt op rijksniveau, maar op lokaal niveau. Zodoende heeft BZK niet veel met de uitvoering te maken en in die zin zijn de contacten met de burger beperkt, aldus enkele respondenten. Opmerkelijk is dat de respondenten burgers niet zien als stakeholder (drie), of benoemen dat andere BZK-ers burgers niet ervaren als stakeholder (drie). Eén respondent vermeldt: *‘Ambtenaren bij BZK zeggen: Wij doen geen dienstverlening aan de burger, dus is een burger geen stakeholder’*. Eén respondent benoemt het als volgt:

*‘BZK heeft ongeveer 100 ambtenaren die echt begaan zijn met de burger’*

---

*‘BZK is een ivoren toren met een website’*

*‘BZK is als organisatie niet ingericht op de burger als klant’*

Drie van de achttien respondenten refereerden aan een ivoren toren wanneer zij spraken over BZK. Dertien van de achttien respondenten refereerden tijdens het interview aan de invulling van dienstverlening. Een veelgehoorde oorzaak is dat BZK niet veel producten of diensten voor een burger heeft en dat het meeste wat BZK doet voor de medeoverheden is. Een respondent geeft de volgende oorzaak: *‘BZK moet coördineren, moet zich coöperatief opstellen naar gemeenten toe’*. Verder noemt een andere respondent dat het moeilijk is voor een burger om in te schatten welke voorzieningen of diensten BZK expliciet heeft voor een burger. Een andere ambtenaar stelt: *‘Het is onduidelijk voor een burger en voor een ambtenaar van BZK wat de directe diensten van BZK voor de burger zijn’*. De beeldvorming van BZK als ivoren toren wordt door één respondent als volgt uitgelegd:

*‘Het bewustzijn dat BZK in een ivoren toren zit en er ook naast kan zitten (met betrekking tot oplossingen en beleid) is geaccepteerd, maar uiteindelijk werkt iedereen gewoon door zoals zij gewend zijn zonder vanuit het burgerperspectief te handelen’*

---

Twee van de achttien respondenten geven aan dat BZK niet ingericht is op de burger als klant. Genoemde oorzaak hierbij is dat BZK geen concrete diensten heeft voor de burger. *‘BZK neigt er meer naar alleen te*

reageren naar dingen en zich reactief en defensief op te stellen ter bescherming en niet proactief en offensief te zijn', aldus één respondent. Tot slot geeft één respondent aan dat de servicegerichtheid van BZK niet moet doorslaan en een andere respondent dat de meeste ambtenaren burgerbrieven ervaren als een incidentele gebeurtenis. De volgende quote van één respondent schetst een negatieve toekomstvisie:

*'De burger zal nooit echt klant worden, BZK is als ministerie de baas'*

---

Tegenover de voorgaande beschreven mening van de respondenten ten aanzien van de framing van dienstverlening staat de mening van het topmanagement, zoals verwoord door de Plaatsvervangend Secretaris Generaal:

*Invulling dienstverlening*

*'Informatievoorziening en het beantwoorden van burgerbrieven zijn diensten. Er moet een procesgang bij horen en die moet worden beschreven. Er horen criteria bij. Er hoort een waarden- en normencomplex bij zodat je het belangrijk vindt. We hebben een heleboel informatie die relevant is voor de burger en onze democratische opgave is er ook één om dat transparant te maken, om daar open in te zijn en om mensen de gelegenheid te stellen het te kunnen vragen.'*

Opmerkelijk is dat het management een heldere formulering heeft als het aankomt op publieke dienstverlening, waaronder informatievoorziening en het beantwoorden van burgerbrieven wordt verstaan. De helft van de respondenten geeft echter aan dat BZK geen diensten heeft voor de burger en blijkt moeite te hebben dienstverlening vanuit BZK in te vullen. Verder wordt het probleem met betrekking tot de rol van de burger erkend door het topmanagement en als volgt verwoord door de Plaatsvervangend Secretaris Generaal:

*Rol burger*

*'Transactioneel voor ons, is die burger nauwelijks aanwezig en dat is vaak lastig hier. Dat maakt soms ook dat mensen vervreemden van die wetenschap. Als je hier heel lang werkt dan denk je uiteindelijk dat je werkt voor instituties, de kamer of voor andere departementen. Als je het niet snapt dat je het uiteindelijk doet voor de burger, dan vervreemd je van waar het uiteindelijk echt om gaat. En dat is een risico wat in deze organisatie zit.'*

Oplossingen

Oplossingen voor de eerder genoemde problemen zijn zelden aangedragen door de respondenten. Enkele respondenten geven aan: 'BZK moet intern duidelijk maken wat voor producten of diensten zij heeft voor de burger'. Verder geeft één respondent aan: 'Rijksbreed moet er één portaal worden ingesteld. Zo komt de burger terecht waar deze moet zijn'. Oplossingen die wellicht kunnen bijdragen aan een scherpere invulling van de dienstverlening intern bij BZK zijn:

[BZK moet intern herdefiniëren wat het begrip publieke dienstverlening inhoudt]

[BZK moet duidelijk definiëren welke relatie zij ten opzichte van de burger heeft]

[BZK moet het bewustzijn van burgerperspectief intern opnieuw creëren en continu vasthouden]

[BZK moet intern de bewustwording creëren dat de burger ook klant is. Het bestaansrecht van de organisatie hangt deels samen met de klantrelatie]

De volgende quote geeft duidelijk weer waarom er aan de publieke dienstverlening gewerkt moet worden bij BZK:

*‘BZK heeft de elektronische overheid en de elektronische dienstverlening in zijn portefeuille, legt maatstaven vast en spreekt andere daarop aan. Zelf leeft BZK het niet na. Dat kan echt niet en is compleet tegenstrijdig.’*

---

### 7.3 Houding ambtenaar ten opzichte van de individuele burger

#### Barrières en oorzaken

Deze categorie hangt nauw samen met de wijze waarop dienstverlening wordt ervaren door de BZK-ers. De houding van de ambtenaar ten opzichte van een burgerbrief bepaalt namelijk de mate waarin deze openstaat voor contact met de individuele burger. Net als de eerste categorie scoorde deze categorie hoog. Tijdens de interviews is niet expliciet gevraagd naar de houding van de BZK-ers, maar naar concrete handelingen.

#### *‘Burgerbrief behandelen is een soort corvee voor de BZK-ers’*

Vijf van de achttien respondenten geven aan dat het behandelen van burgerbrieven niet als belangrijk wordt ervaren door BZK-ers. Oorzaak is dat ‘ambtenaren bij BZK de burger niet zien als belangrijk contact’, zo meldt één respondent, of ‘niet als primaire doelgroep’, zo meldt een andere respondent. ‘BZK heeft als klant de decentrale overheden en niet de burger’, aldus één respondent. Een andere respondent geeft aan: ‘Burger komt vaak met onzinvragen’. Wanneer medewerkers worden aangesproken op het behandelen van burgerbrieven wordt er verschillend gereageerd. Onderstaand voorbeeld is hiervan een weergave:

*Ik hoorde vanochtend ook een beetje botte opmerking: Politieke belangen hebben deze week prioriteit dus hebben wij geen tijd om burgerbrieven te doen en die blijven tot volgende week liggen. Hij gaf verder aan: binnen onze directie is afgesproken: politiek heeft altijd prioriteit en niemand anders kan het opvangen dus dat wordt volgende week. Dit terwijl het een dringende terugkoppeling was.*

---

#### *‘BZK is een bestuursdepartement en heeft niet veel met de burger’*

Negen van de achttien respondenten refereerden aan de relatie tussen de burger en BZK. Binnen deze groep werd voornamelijk benoemd dat BZK ‘niet echt iets’ met de burger te maken heeft, maar wel met de beleidsvorming tussen de departementen. Eén respondent geeft hierbij als oorzaak aan: ‘Ambtenaren zien de burger niet als stakeholder’. Opmerkelijk is dat deze oorzaak ook benoemd is bij de categorie framing van de dienstverlening. ‘BZK is een lange tijd bestuurlijk van aard geweest.’ ‘In het verleden is dan ook duidelijk gezegd dat BZK er niet is voor de burgers’. Deze tweede oorzaak wordt verteld door één respondent. ‘Ambtenaren stellen het politieke belang als prioriteit boven de publieke dienstverlening’. Deze oorzaak wordt benoemd door drie respondenten. Andere genoemde oorzaken zijn: ‘BZK heeft een conservatieve organisatiecultuur’ en ‘BZK behandelt wel klachten en brieven van burgers, verwijst door en probeert oplossingen te vinden, maar in feite moet de burger niet bij BZK zijn’. Eén respondent geeft de oorzaak als volgt weer:

*‘Politiek is belangen. We willen wel open en transparant zijn bij BZK, maar de vraag is of wij dat ook echt zijn voor de burger’.*

---

Een andere respondent meldt:

*‘Een ambtenaar wordt betaald uit belastinggeld en alles wat zij doen moet in het kader staan van de burger’.*

---

Vanuit BZK wordt er door BZK-ers ook voor burgers gedacht op verschillende wijzen.

*‘Burgers willen enkel hun ellende kwijt en dat er naar hen geluisterd wordt’*

*‘Burger is vaak ontevreden of boos, dit gaat nooit echt om knelpunten’*

*‘Burger zit met een individuele vraag’*

Respondenten noemen hierbij de volgende oorzaken: *‘BZK heeft een algemeen beleid’* en *‘BZK wordt door burgers gezien als laatste kans’*. Expliciete oplossingen zijn hier niet bij genoemd, inzet van mediation kan een juiste aanpak zijn.

Interessant is om voorgaande beschreven mening van de respondenten af te zetten tegen de kernwaarden van BZK, zoals beschreven in de gedragscode. Hieruit blijkt namelijk dat dienstbaarheid en respectvolle bejegening één van de kernwaarden is, naast onpartijdigheid, transparantie en betrouwbaarheid. Door een koppeling te maken tussen de kernwaarden en de bevindingen van de respondenten blijkt dat er nog winst te behalen is op bijvoorbeeld het punt van klantgerichtheid in het bijzonder ten aanzien van de individuele burger. Voor een exacte beschrijving van dit begrip volgt een weergave van het volgende fragment uit de BZK gedragscode:

*Dienstbaarheid en respectvolle bejegening  
BZK-medewerkers behandelen burgers, externe relaties en elkaar op een respectvolle manier.  
Zo worden standpunten, visies en inbreng van anderen serieus genomen. Medewerkers helpen en stimuleren elkaar, staan open voor kritiek en gaan daar constructief mee om.  
Kernbegrippen daarbij zijn samenwerking en klantgerichtheid.*

#### Oplossingen

Enkele respondenten benoemen oplossingen voor de eerder genoemde problemen. Zo stelt één respondent: *‘BZK moet het (eerder opgestelde) cultuurprogramma echt handen en voeten gaan geven’*. Een andere respondent vraagt zich het volgende af: *‘Spreekt het beleid dat wordt bedacht door BZK de burger wel voldoende aan? Kijk naar de burger om het te voelen en deze geen heel grote inspraak te geven’*. *‘Burgers hebben iets met BZK, er komen veel reacties binnen en BZK moet zich daarvoor openstellen’*, aldus twee respondenten. Daarnaast geeft één respondent aan: *‘BZK moet verjonging aanbrengen in de organisatie’*. Het volgende is raadzaam [BZK moet intern de rol van burger herdefiniëren] en [BZK moet werken aan de attitude van ambtenaren bij BZK ten opzichte van burgers]. Tot slot een wellicht treffende opmerking van een respondent:

*'BZK moet meer optreden als intermediair, de verantwoordelijkheid nemen, mediation toepassen en het oplossende vermogen benutten'*

---

## 7.4 Organisatie inrichting

### Barrières en oorzaken

Deze categorie gaat hoofdzakelijk over de wijze waarop de organisatie is ingericht en de wijze waarop werkprocessen plaatsvinden. Onderwerpen die in het bijzonder genoemd zijn is de verkokering van BZK en de transparantie van de werkprocessen bij BZK. BZK werkt verder als organisatie geheel gedigitaliseerd via het systeem Digidoc. Dit onderwerp is daarom ook regelmatig benoemd.

*'BZK werkt onderling verkokerd'*

*'BZK is niet transparant voor de burger qua werkprocessen'*

Vier van de achttien respondenten geven direct of indirect aan dat BZK verkokerd werkt. Oorzaak hiervan is:

*'Ambtenaren bij BZK weten vaak zelf niet eens hoe de organisatie in elkaar zit'*, aldus drie respondenten.

Benoemde oorzaak door één respondent: *'De organisatiecultuur en het gedrag van BZK is hiervan de oorzaak'*.

Een andere respondent geeft als oorzaak: *'BZK wordt afzonderlijk gefinancierd'*.

Zes van de achttien respondenten geven aan dat BZK transparanter moet zijn in zijn werkprocessen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de afhandeling van burgerbrieven, procedure wob-verzoek en de wijze waarop vorm wordt gegeven aan beleid. Een genoemde oorzaak is: *'BZK is niet ingericht op de burger als klant'*.

*'Bij BZK behandel je een burgerbrief niet zomaar, omdat het lastig met je werk te combineren is'*

Twee van de achttien respondenten geven aan dat het lastig is om burgerbrieven te behandelen. Genoemde oorzaak is: *'Als een ambtenaar de burger serieus neemt, moet deze in het dossier duiken (nagaan of de burger al eerder heeft geschreven of een vraag uitzetten of controleren) en dat kost veel tijd'*. Een andere oorzaak is: *'Burgers stellen soms onduidelijke vragen aan BZK'*.

*'Bij BZK gaat het ontvangen van burgerbrieven via Digidoc niet altijd goed'*

Vijf van de achttien respondenten refereerden aan het systeem Digidoc. Enkele geven aan dat brieven niet te traceren zijn in Digidoc, of dat het ontvangen van burgerbrieven niet altijd goed gaat en dat een burgerbrief bij een verkeerde afdeling beland. Benoemde oorzaak: *'Sommige ambtenaren weten ook niet hoe zij Digidoc moeten gebruiken en gebruiken dit dus zo min mogelijk'*, aldus twee respondenten. Een andere respondent meldt dat bij de verdeling van burgerbrieven binnen directies van BZK er niet wordt gekeken naar wat een burger eigenlijk wil. Daar tegenover staat dat een vraag van een burger over meerdere beleidsterreinen kan gaan, aldus een oorzaakbenoeming van een andere respondent. Eén respondent meldt de volgende oorzaak:

*'In Digidoc gaat geen belletje af op het moment dat een burgerbrief door BZK dwarrelt. Als je iets laat sloffen in Digidoc blijft dit zo'*

---

## Oplossingen

Respondenten geven verscheidene oplossingen aan ten opzichte van genoemde problemen. *‘BZK moet intern meer inzichtelijkheid verschaffen in gegevens en zo verkokering tegengaan’*, aldus één respondent. Daarnaast stelt een andere respondent: *‘BZK moet het werkproces inzichtelijk maken voor een buitenstaander’*. *‘BZK moet meer gebruik maken van burgerbrief behandelaars’*, aldus twee respondenten. Mogelijke oplossingen ten opzichte van het digitale systeem Digidoc zijn door respondenten benoemd. Hier volgt de mening van drie respondenten: *‘BZK (staf) moet een strengere selectie maken bij het doorzetten van burgerbrieven’*. Een andere respondent meldt: *‘BZK kan met Filenet als nieuwe applicatie en opvolger van Digidoc de oplossing bieden’*

## **7.5 Burgerideeën**

### Barrières en oorzaken

Deze categorie gaat hoofdzakelijk over de wijze waarop ideeën van individuele burgers door BZK-ers worden aanvaard, opgepakt en worden beoordeeld. Burgers komen met ideeën en vermelden deze voornamelijk in burgerbrieven, geven ideeën telefonisch door of melden deze aan Postbus 51. Met betrekking tot burgerideeën refereerden enkele respondenten aan burgerparticipatie en de wijze waarop BZK dit instrument momenteel inzet ten opzichte van de individuele burger. Dit is weergegeven in de onderstaande resultaten.

*‘BZK pakt burgerbrieven niet als signaal of trend op’*

*‘BZK pakt burgerideeën intern niet op’*

Twee van de achttien respondenten geven aan dat burgerbrieven niet als signaal of trend worden opgepakt. Veertien van de achttien respondenten geven aan dat burgerideeën komende uit burgerbrieven niet worden opgepakt door BZK-ers. Bij deze problemen zijn veel oorzaken benoemd door de respondenten. Een aantal kenmerkende oorzaken zijn te herleiden naar houding en het werkproces. Ten eerste speelt de houding van de behandelende ambtenaar een grote rol bij het intern oppakken van een burgeridee door BZK. Eén respondent geeft als oorzaak de *‘minachtende houding van beleidsambtenaren ten opzichte van burgersvragen’*, en een ander *‘BZK beleid moet burgerideeën oppakken, maar zij zien zich losstaan van de dienstverlening en de burger’*. Verder gaat BZK ervan uit dat directeuren dezelfde houding hebben als de politieke top met betrekking tot afhandeling van burgerbrieven, zo stelt één respondent vast. Twee opvallende oorzaken benoemd door twee respondenten: *‘BZK heeft een organisatiecultuur waarin ontbreekt dat burgerbrieven belangrijk zijn of belangrijk zouden moeten zijn’* en *‘Burgerideeën gaan nu vaak in de la en dan kijkt niemand er meer naar bij BZK’*. Een opmerkelijke quote geeft de houding helder weer:

*‘Ambtenaar ziet de burger met zijn burgerbrief als noodzakelijk kwaad wat tussen hem en de minister door komt wandelen, want hij wil eigenlijk die nota voor de minister afschrijven, dan dat hij het idee gaat bekijken of de burger een foldertje toestuurt’.*

---

Tot slot is het werkproces een oorzaak die enkele keren door respondenten wordt benoemd. BZK heeft namelijk geen procedure voor de inhoudelijke afhandeling van burgerideeën. Intern bij BZK wordt er niet op

het oppakken van burgerideeën gecontroleerd. Dit gebeurt momenteel enkel op de afhandelingsijd, aldus één respondent.

*‘Het is moeilijk voor een burger om ideeën aan te leveren met betrekking tot BZK-beleid’*

Zeven van de achttien respondenten geven aan dat BZK met veel ideeën van burgers ook niks kan en twee van de achttien respondenten geven aan dat burgerideeën weinig voorkomen. *‘Een burger kan geen ideeën over de inrichting van het staatsbestel geven omdat deze vrij ingewikkeld zijn. De burger heeft daarnaast geen zicht op de interne bedrijfsvoering en kan hier dus ook geen ideeën over aandragen’*, stelt één respondent vast. *‘BZK kan als moederministerie weinig met burgerideeën’*, aldus een andere respondent. De volgende quote geeft deze gedachtegang weer:

*‘BZK is een tussenleverancier, maakt halffabricaten en geen eindproducten, veel commentaar van de burgers gaan over eindproducten. Veel ideeën gaan over de laatste fase van halffabricaat tot eindproduct, met veel ideeën kan BZK dan ook bijna niks’.*

---

*‘BZK bevordert burgerparticipatie niet’*

Vijf van de achttien respondenten geven aan dat BZK burgerparticipatie niet actief inzet. Benoemde oorzaak van deze barrière is het feit dat burgers voor beleidsambtenaren een mindere doelgroep zijn, één respondent geeft verder aan dat het beleid van BZK geen rechtstreeks gevolgen heeft voor burgers. Andere genoemde oorzaken zijn: *‘Wanneer een participatie-instrument wordt ingezet leidt dit niet automatisch tot deelnemers’* en *‘Onderwerpen van BZK die overblijven en zich lenen voor discussie hebben minder aantrekkingskracht’*. Een respondent meldt het als volgt:

*‘BZK legt de koers vast en die is vaak in beton gegoten’.*

---

Interessant is om de visie van het topmanagement ten aanzien van de aanpak van burgerbrieven hier tegenover te plaatsen. Hieruit blijkt duidelijk dat sturing vanuit de top noodzakelijk is voor het oppakken van burgerbrieven en geeft een goede impressie van de organisatiecultuur. De visie is als volgt verwoord door de Plaatsvervangend Secretaris Generaal:

*Aanpak management*

*‘Voor mij is het heel veel ‘management by speech’ door het te zeggen tegen mensen. Wat wel aardig is sprekend met jou dan denk ik daar moet ik het met mijn leidinggevende ook weer eens over hebben, want leidinggevenden en directeurs moet ik natuurlijk ook in staat stellen om dat te doen. En ik weet ook dat hier directeurs zijn geweest die daar aandacht aan gaven. Het leert mij ook dat ik met leidinggevenden in gesprek moet gaan om ze die boodschap mee te geven.’*

*‘Het is echt van boven naar beneden. Op het moment dat de minister zegt, of de Secretaris Generaal zegt: vrienden dat is belangrijk en sterker nog ik reken jullie daarop af. Dan pas gaan mensen geloven dat het belangrijk is, dus de top moet hier ook, bewindslieden, de ambtelijke top moet uitstralen dat we dat belangrijk vinden. En de rest komt daar wel achteraan want daar zijn we goed genoeg in.’*

## Oplossingen

Bij de genoemde problemen is ook melding gemaakt van vele oplossingen. Enkele opvallende oplossingen worden weergegeven. De eerste oplossingen zijn meerdere keren benoemd door respondenten en hebben betrekking op het oppakken van burgerideeën:

*‘BZK moet het oppakken van burgerideeën structureel oppakken’*

*‘BZK moet een ideeënbus beschikbaar stellen voor de burger. Digitaal of via een letterlijke bus’*

De volgende oplossingen zijn door respondenten ten opzichte van burgerparticipatie aangedragen.

*‘BZK moet de burgerparticipatie goed inrichten’ en ‘BZK moet meer doen aan verwachtingenmanagement’.*

Voor het effectief oppakken van burgerideeën heeft ten minste één respondent een positieve toekomstvisie:

*‘BZK moet ideeën of maatschappelijke initiatieven als derde pijler benoemen van hoe wij gaan werken als organisatie, naast beleidsprioriteiten en de politieke agenda’*

---

## **7.6 Contactkanaal**

### Barrières en oorzaken

Deze categorie bestaat uit de invulling van de contactkanalen. De inzet van meerdere contactkanalen is vanzelfsprekend bij BZK. De rol van Postbus 51 (Pb 51) als voorportaal van BZK richting de burger wordt verschillend ervaren door BZK-ers. Enkele opmerkingen en oorzaken benoemd door respondenten in de interviews, worden weergegeven.

*‘BZK heeft procesmatig het telefonische contact onvoldoende ingebed’*

*‘Binnen BZK is er geen sterke stimulans om het telefonische contactkanaal te gebruiken’*

Acht van de achttien respondenten geven aan dat het telefonische contact onvoldoende is ingebed, ofwel omdat er vastlegging ontbreekt ofwel omdat de ambtenaar de burger vraagt de vraag op papier te zetten voor deze te beantwoorden. Dit komt mede doordat BZK gebruik maakt van een digitaal systeem Digidoc en dat is hier niet op ingericht stelt één respondent.

Eén van de achttien respondenten geeft aan dat er intern bij BZK geen sterke stimulans is het telefonische contactkanaal te gebruiken. Oorzaak genoemd bij deze barrière is: *‘Bij complexe vragen is afhandeling van burgerbrieven en e-mail meer geschikt. Korte vragen kan een ambtenaar wel telefonisch afhandelen’*. Een andere respondent stelt dat burgers beter zelf hun verhaal kunnen opschrijven. *‘BZK beleidsambtenaren die een burger bellen leggen dit niet vast, zij zien het belang hier niet van in’*, aldus één respondent. Tot slot stimuleert BZK het telefonische contact niet, door de invulling van het systeem Digidoc, aldus één respondent.

*‘Het is moeilijk voor burgers om direct contact met een ambtenaar die over een bepaald dossier gaat te krijgen’*

*‘Vragen die BZK krijgt van burgers zijn veelal complex, waarbij persoonlijk contact gewenst is’*

Eén van de achttien respondenten geeft aan dat het moeilijk voor burgers is om te weten waar deze terecht kunnen voor een bepaald dossier of vraagstelling. Oorzaak is volgens één respondent dat BZK geen stand beleid heeft hoe er gehandeld moet worden door een ambtenaar van BZK, wanneer een burger belt.

Eén van de achttien respondenten geeft aan dat BZK complexe vragen van burgers krijgt, waardoor persoonlijk contact gewenst is. *‘BZK stuurt intern nog niet op telefonische afhandeling van burgervragen’*, aldus één respondent. *‘Er is bij BZK geen balie aanwezig’*, aldus vijf van de achttien respondenten. Kortom deze combinatie van oorzaken maakt het voor een burger lastig om persoonlijk in contact te komen met BZK.

*‘BZK is onzichtbaar en onbereikbaar door Postbus 51’*

*‘Ambtenaar: burgers ervaren de filter Postbus 51 als negatief’*

Twee van de achttien respondenten geven aan dat BZK onzichtbaar en onbereikbaar is door Pb 51. Eén respondent geeft aan dat burgers de filter Pb 51 als negatief ervaren. Bewijs van deze barrière zijn burgers die de ambtenaar daarop aanspreken en dit aangeven. Benoemde oorzaken zijn: *‘Ambtenaren vinden het doodeng om direct met burgers te communiceren’* en *‘Burgers willen niet Postbus 51 benaderen, maar direct het ministerie. Dit is lastiger geworden door een instelling als Postbus 51’*.

*‘Ambtenaar: Postbus 51 gaat te ver in het inhoudelijk beantwoorden van vragen’*

Eén van de achttien respondenten geeft aan dat Pb 51 in zijn ogen te ver gaat in het inhoudelijk beantwoorden van vragen. Oorzaak hiervan is de bewuste scheiding van publieksvragen en zakelijke vragen door Pb 51. Pb 51 verzorgt 80% van de publieke dienstverlening van BZK aan de burger. Complexe en gevoelige vragen, ongeveer 20%, worden doorgespeeld naar BZK. [Postbus 51 heeft als taakstelling fungeren als informatieloket van de rijksoverheid ten aanzien van telefonisch en e-mailcontact]

### Oplossingen

Er zijn verschillende oplossingen benoemd door de respondenten ten opzichte van de categorie contactkanaal. Ten eerste moet een ambtenaar altijd een telefoonnotitie maken van gesprekken met burgers en deze in Digidoc zetten, aldus twee respondenten. Daarnaast vinden drie respondenten dat *‘BZK inzicht moet geven in de afhandeling van een burgervraag, en meer moet doen aan verwachtingmanagement’*. Daarnaast komen de oplossingen bij benoemde problemen ten opzichte van Pb 51 aan bod. Opmerkelijk is dat enkele respondenten de oplossing bij BZK zoeken en andere deze bij Pb 51 neerleggen:

*‘Ambtenaar: BZK moet meer persoonlijk contact zoeken met de burger en hem opbellen nadat deze een vraag heeft opgestuurd’*

*‘PB 51 moet in samenwerking met BZK de burger een concreter antwoord geven, benoemen welke afdeling van BZK met de vraag bezig is’*

*‘PB 51 moet beter weten waar de grens ligt tussen zelf antwoorden van burgerbrieven en doorsturen naar BZK en moet bij aarzeling doorsturen’*

*[BZK moet concreet invulling geven aan de klantrol ten opzichte van Pb 51]*

*[BZK (en andere departementen) moet een goede ketensamenwerking hebben. BZK heeft namelijk ook zijn eigen expertise]*

Hier tegenover staat de visie van Postbus 51, die als volgt kan worden weergegeven:

*‘Postbus 51 behandelt de publieke dienstverlening van de ministeries, waaronder BZK. Aandachtspunt het komende jaar is de monitoring vanuit Postbus 51 richting bijvoorbeeld BZK. Als wij er zicht op hebben hoe een burgerbrief de organisatie doorloopt en wordt afgehandeld dan kunnen wij dit aan de burger melden wanneer deze erom vraagt. Postbus 51 handelt professioneel en voldoet aan de afgesproken servicelevels’*

## **7.7 Kwaliteit**

### Barrières en oorzaken

De kwaliteit van de dienstverlening hangt samen met de vergelijking van prestatie; een construct dat ook regelmatig terugkwam in de interviews. De correspondentienormen van de Nationale ombudsman zijn ook regelmatig genoemd door de respondenten.

*‘Het is bijna onmogelijk voor burgers om de prestatie van BZK te vergelijken met andere departementen’*

Vier van de achttien respondenten geven aan dat het moeilijk is voor burgers om de prestatie van BZK te vergelijken met andere departementen. Enkele oorzaken benoemd door de respondenten is dat BZK taken heeft die veel andere overheidsinstellingen raakt, het beoordelingskader lastig is en dat er maar één BZK is.

*‘Ambtenaren beantwoorden burgerbrieven zonder antwoord te geven op de vraag die wordt gesteld door de burger’*

Vier van de achttien respondenten geven aan dat antwoorden op burgerbrieven afkomstig van BZK inhoudelijk van slechte kwaliteit zijn. Oorzaak hiervan is dat BZK intern de antwoorden op burgerbrieven qua inhoud nog niet controleert, aldus twee respondenten. Dat de burger niet concreet aangeeft wat de vraag is, wordt als oorzaak ervaren door één respondent. Voor zowel de burger als BZK is elke vorm van schriftelijke communicatie eenzijdig. Ambtenaren BZK verplaatsen zich niet in de vraagsteller (burger) en men kijkt niet goed wat specifiek de vraag is, is tot slot een oorzaakbenoeming.

*‘Beantwoorden van een e-mail van een burger binnen vijf dagen (normen No) wordt als belastend ervaren door de burgerbrief behandelaar bij BZK’*

Zeven van de achttien respondenten geven aan dat het voldoen aan de correspondentienormen van de Nationale ombudsman belastend zijn of niet worden gehaald. Eén van de achttien ambtenaren geeft aan dat het op tijd beantwoorden van burgerbrieven geen prestatie is, maar gewoon moet gebeuren. Dat de correspondentievormen als belastend worden ervaren kent een aantal oorzaken, zeven respondenten stellen bijvoorbeeld dat burgers BZK uitgebreide vragen per mail versturen, die vervolgens niet binnen vijf werkdagen kunnen worden afgehandeld. Een andere oorzaak is dat bij BZK eigenlijk niemand zin heeft om burgerbrieven

te beantwoorden, aldus één respondent. Daarnaast scheppen de correspondentienormen wel een verwachtingspatroon bij de burger. En tot slot ervaart de ambtenaar het sturen van een tussenbericht wanneer vijf dagen niet haalbaar zijn als administratieve last.

#### Oplossingen

Met betrekking tot het vergelijken van de prestaties geven vijf van de achttien respondenten aan dat *'BZK een burgerjaarverslag (of een trendjaarverslag) jaarlijks moet opzetten zodat trend en groei aantoonbaar worden'*. Ten opzichte van het juist beantwoorden van een burgervraag worden twee oplossingen door de respondenten genoemd. Ten eerste moet een ambtenaar telefonisch contact met de burger opnemen voor verduidelijking indien nodig. Ten tweede moet er een mogelijkheid zijn voor de burger om persoonlijk contact met BZK op te nemen. Een mogelijke oplossing is: [BZK moet steekproeven uitvoeren en antwoorden op burgerbrieven controleren qua inhoud]. Met betrekking tot het voldoen aan de correspondentienorm zijn slechts enkele oplossingen benoemd. *'BZK (staf) moet een selectie aan het begin scherper maken, zodat het intern doorsturen van burgerbrieven wordt voorkomen'*, geeft één respondent aan. Drie van de achttien respondenten geven aan dat BZK één correspondentienorm moet gaan hanteren en geen onderscheid meer moet maken tussen een snelle en langdurige afhandeling van burgervragen.

### **7.8 Website BZK corporate**

#### Barrières en oorzaken

Deze categorie gaat hoofdzakelijk over de wijze waarop het contactkanaal internet wordt ingezet bij BZK ten opzichte van de individuele burger. De wijze waarop het middel wordt ingezet en ingevuld is besproken.

#### *'Informatie op de corporate website BZK is niet altijd volledig en actueel'*

Drie van de achttien geven aan dat burgers vragen stellen naar aanleiding van publicaties op de website. Twee van de achttien respondenten geeft aan dat er veel vragen binnenkomen over de website via andere kanalen dan de website. Benoemde oorzaak is dat het voor BZK moeilijk is om een compleet informatieaanbod te bieden voor de burger. BZK rapporteert niet met regelmaat publicaties of rapporten van afdelingen op de website. Burgers hebben daarnaast logistieke vragen omdat een rapport niet volledig is of een link niet werkt, aldus twee respondenten.

#### *'Website BZK is niet primair gericht op de burger'*

Vier van de achttien respondenten geven hun oordeel over de website ten opzichte van de individuele burger. Benoemde oorzaken: *'BZK heeft veel professionele contacten. Daar is de corporate website BZK primair op gericht'*, aldus twee respondenten. *'BZK heeft niet veel informatie voor de burger'* en *'Burger met een vraag vult een webformulier op de BZK website in en deze wordt direct doorgestuurd naar Pb 51'* zijn daarnaast genoemde oorzaken. Tot slot is de volgende oorzaak benoemd: *'BZK heeft veel teksten op de website die niet begrijpelijk zijn voor de burger. Beleidsambtenaren en beleidsadviseurs stellen dit vaak op en af en toe kijkt er een communicatiespecialist naar'*.

### *‘De BZK internetredactie heeft een deel van de vragen van burgers niet goed in beeld’*

Twee van de achttien respondenten geven aan dat er onduidelijkheid bestaat over de vragen van burgers die gesteld worden naar aanleiding van publicaties op internet. Benoemde oorzaak is dat Pb 51 de vragen van burgers ontvangt met betrekking tot vindbaarheid op de corporate website van BZK maar deze niet als zodanig vastlegt. *‘Burgers weten daarnaast niet goed hoe zij moeten zoeken’*, vermeldt één respondent.

#### Oplossingen

Oplossingen benoemd door de respondenten zijn: *‘Overheidsorganisaties moeten optreden als één concern’*, *‘BZK moet een gebruikersonderzoek opzetten, inzicht krijgen in wat de burger nodig heeft’* en tot slot *‘BZK moet gebruik maken van ‘Citizen centric governance’: uitgaan van de context en de vraag van die burger zelf’*. De volgende oplossingen kunnen ook bijdragen aan het verhelpen van de barrière ten aanzien van website: *[BZK moet de website verduidelijken qua informatieweergave en formulering]* en *[BZK moet zorgen voor interne bewustwording van de relatie met de burger]*.

## **7.9 Corporate identity BZK**

#### Barrières en oorzaken

Deze categorie betreft de rol van BZK en de ingevulde corporate identity. Het gaat hoofdzakelijk om de transparantie van BZK. Weet een burger waar BZK voor staat of wat het doet? En hoe benadert een burger BZK?

### *‘Burgers weten vaak niet waar BZK voor staat of wat het doet’*

Tien van de achttien respondenten geven aan dat de burger niet weet wat BZK doet of waar het voor staat, één van hen geeft aan dat dit niet relevant is. Twee respondenten geven aan dat de burger niet hoeft te weten waar BZK voor staat of wat het doet. Als de burger dit te weten wil komen is dit namelijk mogelijk. Eén respondent vermeldt dat de communicatie over waar BZK voor staat of wat het doet beter kan. Tot slot is opmerkelijk dat één respondent aangeeft dat de website van BZK gericht is op de professionele gebruiker als hoofddoelgroep en niet de individuele burger. Een concreet voorbeeld hiervan is dat uit een opgezette test bleek dat veel burgers grote moeite hadden te begrijpen waar de corporate website BZK over ging.

### *‘BZK is vaak de laatste strohalm voor burgers. BZK kan hier echter feitelijk weinig aan doen’*

Eén van de achttien respondenten benoemt de rol van BZK expliciet. Oorzaak van deze barrière is dat bijvoorbeeld een korpsbeheerder (burgermeester van een grote gemeente) een regio heeft en autonoom is; zij mogen beleid op hun manier uitvoeren en hebben mandaat. Dit weet een burger vaak niet, aldus één respondent.

### *‘BZK voldoet niet aan het opgestelde motto: ‘weet wat er leeft en zorgt dat het werkt’*

Twee van de achttien respondenten koppelen de rol van BZK aan het gehanteerde motto door BZK. Oorzaak van deze barrière is dat BZK als coördinerend departement weinig heeft met de burger, aldus één respondent. Daarnaast zien de ambtenaren de burger niet als belangrijk contact. Eén respondent verwoordt deze barrière als volgt:

Dienstverlening en het kerndepartement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Marjolein Lokhorst

*‘Motto: ‘BZK weet wat er leeft en zorgt dat het werkt’, valt in sommige gevallen dood achter de deur neer. Eigenlijk doen we te weinig met het motto en daar moet nog aan gewerkt worden.’*

---

Interessant is om de gedragscode ten opzichte van deze bevinding te presenteren waar de missie van BZK in wordt verwoord. Hieruit blijkt dat het management uitdraagt als alert en betrokken ministerie gericht op de maatschappij te handelen. Respondenten geven echter aan dat BZK-ers niet aan deze missie voldoen. Onderstaand een fragment uit de gedragscode van BZK:

*De missie van BZK is ‘naar een alert en betrokken ministerie, gericht op de maatschappij’.  
Van deze missie zijn de volgende doelstellingen afgeleid:  
- verbetering van het omgevingsbewust werken;  
- verbetering van resultaatgericht werken;  
- optimaal ruimte bieden aan de medewerkers.*

#### Oplossingen

Ten opzichte van de genoemde problemen in deze categorie hebben de respondenten een aantal oplossingen genoemd. Twee respondenten geven aan: ‘BZK moet intern en extern inzichtelijk maken, wat voor relatie het met de burger heeft’. Verder is het raadzaam dat [BZK de burger persoonlijk uitlegt wat de functie is van BZK]. ‘BZK moet intern definiëren welke producten en diensten zij leveren aan de burger door middel van een product of dienstcatalogus’, aldus één respondent. Eén internetsite voor de rijksoverheid met een onderverdeling van doelgroepen kan volgens een andere respondent dienen als oplossing. Tot slot is de volgende oplossing een mogelijkheid: [BZK moet intern een bewustwordingsproces creëren waaruit blijkt dat de burger ook een klant is]

### **7.10 Beleidsterrein BZK**

#### Barrières en oorzaken

Het beleidsterrein van BZK is erg divers. Verschillende departementen delen beleid met BZK, waaronder het Ministerie van Justitie. De diversiteit van het beleidsterrein zorgt voor onduidelijkheid zowel intern als extern in de organisatie.

*‘De burger weet niet waar deze met specifieke vragen terecht moet’*

*‘Burgers zien de overheid als één geheel en niet als afzonderlijke organisaties’*

Zes van de achttien respondenten geven aan dat burgers niet weten waar zij met specifieke vragen voor overheidsorganisaties terecht kunnen. Veelgenoemde oorzaken van deze barrière zijn dat burgers met vragen komen die over meerdere beleidsterreinen gaan en dat het lastig is voor burgers om te weten waar deze moeten zijn bij BZK.

Vier van de achttien respondenten geven aan dat burgers de overheid zien als één geheel en niet als afzonderlijke organisaties. De verkokering en verkaveling van BZK en de overheidorganisaties worden door de respondenten als oorzaken benoemd. ‘Burgers weten niet altijd wat BZK doet’ wordt door twee respondenten benoemd als oorzaak. Dit statement kan echter ook als barrière worden gedefinieerd. Enkele respondenten

geven verder expliciet het feit aan dat de burger de overheid ziet als één geheel en dat niet als barrière te ervaart.

*‘BZK erkent dat informatievoorziening over hetzelfde beleidsterrein verschilt per departement’*

*‘BZK heeft als ministerie geen concreet overzicht van welke projecten er lopen of wat andere departementen doen’*

Eén van de achttien respondenten geeft aan dat informatievoorziening over hetzelfde beleidsterrein verschilt per departement. Oorzaak benoemd bij deze barrière is dat er nog niet voldoende afstemming plaatsvindt tussen BZK en andere overheidsorganisaties.

Vijf van de achttien respondenten geven aan dat BZK als ministerie zelf geen concreet overzicht heeft van wat voor projecten er lopen of wat andere departementen doen. Oorzaak van deze barrière is wederom het bestrijken van verschillende beleidsterreinen door BZK. Verder is BZK verantwoordelijk voor veel zaken die niet logisch zijn, maar in het verleden zo zijn gegroeid, aldus één respondent.

#### Oplossingen

Zeven van de achttien respondenten geven eenzelfde oplossing voor de eerder genoemde barrières namelijk: *‘Eén internetsite voor de rijksoverheid; optreden als één concern’*. Eén andere respondent benoemt de volgende oplossing: *‘Citizen centric governance’: gaat uit van de context en de vraag van de burger zelf*. Tot slot enkele oplossingen die een uitkomst kunnen bieden, maar niet zijn benoemd door de respondenten: *[BZK moet voor zichzelf inzichtelijk maken wat voor informatie zij voor burgers hebben]*, *[Versterking van de voorlichtingsfunctie van Postbus 51 in de informatieverstrekking]* en *[BZK moet het onderscheid en de verdeling van de beleidsterreinen inzichtelijk maken intern en voor de burger]*.

### **7.11 BurgerServiceCode**

De focus van de gehouden interviews ligt op de BurgerServiceCode ten opzichte van de burgerbrieven.

Uitgangspunt hierbij is het nagaan van de barrières ten opzichte van de implementatie van de BSC. De barrières worden benaderd door het gedrag van de ambtenaren bij het kerndepartement van BZK te onderzoeken. Tot slot is aan ieder interview de mogelijke implementatie van de BurgerServiceCode besproken ten opzichte van het verbeteren van de publieke dienstverlening van BZK. Allereerst geeft tabel 2.1 een overzicht van de persoonlijke mening van de respondenten ten opzichte van de implementatie van de BSC.

**Tabel 2.1: Invoeren van de BurgerServiceCode bij BZK**

| Invoeren van de BSC bij BZK? | Aantal    |
|------------------------------|-----------|
| Ja                           | 13        |
| Twijfel                      | 2         |
| Nee                          | 3         |
| <b>Totaal</b>                | <b>18</b> |

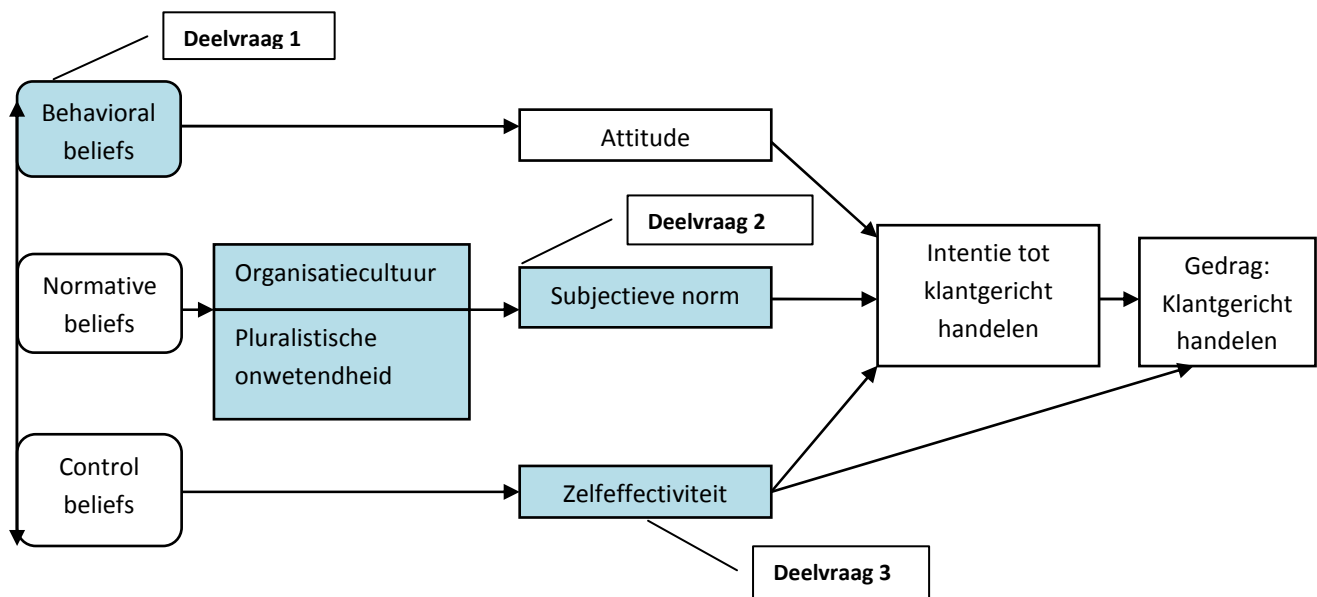
Hoewel veertien respondenten positief hebben gereageerd ten opzichte van de BSC moet er nuance worden aangebracht. Enkele kenmerkende antwoorden worden besproken. Zo geven zeven van de achttien respondenten aan dat de code nog verscherping behoeft op verschillende punten. Respondenten geven hier verschillende redenen aan: *‘Ik vind hem soms hinken op een aantal gedachten. Het gaat over dienstverlening maar als je de code leest lijkt het ook over andere dingen te gaan. Er is een gevaar dat het in schoonheid sterft.’* Verder geeft een andere respondent aan: *‘De code moet op een aantal punten concreter worden gemaakt. Nu is de BSC nog te abstract’*. En tot slot geeft één respondent aan dat de code ruimer moet worden opgepakt:

*‘Ik denk aan de bewustwording. De bewustwording dat wij met stakeholders te maken hebben en één van die stakeholders de burger is. Ik ben ze tegen gekomen die ivoren toren meneertjes en mevrouwtjes en dat past voor mij in dat plaatje. Ik denk dat BZK zich jaar op jaar moet kijken wie wil nou wat van ons. Dat kan ook heel erg fluctueren. We moeten constant onze blik naar buiten richten om te kijken wat we doen en of we dat ook goed genoeg doen. Daar valt dit ook onder. Het is natuurlijk een veel groter spectrum maar ook dat valt hieronder’.*

## 8. Conclusie

*In dit hoofdstuk wordt weergegeven wat de resultaten nu precies betekenen voor de centrale onderzoeksvraag die als aanleiding heeft gediend voor dit rapport. Het is een interpretatie van de belangrijkste gegevens en het geeft een antwoord op de gestelde onderzoeksvragen.*

Uit de resultaten blijkt duidelijk dat verschillende respondenten niet de intentie hebben om klantgericht, ten opzichte van de individuele burger, te handelen. Deze intentie wordt bepaald door een drietal beliefs zo blijkt uit de literatuur. Deze zijn attitude, de subjectieve norm en zelfeffectiviteit. De beliefs worden benaderd met behulp van drie deelvragen. Onderstaand figuur vertoont de onderlinge verbanden en de onderwerpen van de deelvragen.



Figuur 3: Onderlinge verbanden theorie

### 8.1 Deelvraag ten aanzien van attitude

De eerste deelvraag luidt: **“Welke behavioral beliefs zijn er ten aanzien van klantgericht handelen bij de medewerkers van het kerndepartement van BZK?”**.

Vorming van de attitude vereist relevante behavioral beliefs. Deze beliefs gaan in op wat medewerkers denken dat de werkelijkheid is. Een attitude is vervolgens een oordeelvorming hierover. Uit de resultaten blijkt dat medewerkers van BZK burgerbrieven voornamelijk negatief ervaren. Burgerbrieven worden niet als signaal of trend opgepakt en veelal ervaren als last. Uit de resultaten blijkt daarnaast dat BZK burgerparticipatie niet bevordert. De ondervraagde medewerkers geven verder aan dat de burger niet tot de primaire doelgroep van BZK behoort. Dit verklaart de beoordeling van de medewerkers ten opzichte van de behandeling van burgerbrieven. Deze constatering leidt direct naar de eerste conclusie:

*1. Burgerbrieven worden door de ondervraagde medewerkers vooral gezien als een 'storing' van de werkzaamheden, en niet als een bron van goede suggesties voor (beter) beleid;*

Uit enkele resultaten blijkt dat ambtenaren bij BZK voornamelijk te maken hebben met politiek belangen en deze veelal als prioriteit ervaren. Dienstverlening en specifiek het behandelen van een burgerbrief worden gemonitord. Uit de resultaten komt naar voren dat ambtenaren burgerbrieven zeggen te beantwoorden zonder antwoord te geven op de vraag die gesteld wordt door de burger. Ongeveer een kwart van de ondervraagde medewerkers gaf aan dat antwoorden op burgerbrieven inhoudelijk van slechte kwaliteit zijn. Als oorzaak wordt aangegeven dat BZK de burgerbrieven inhoudelijk niet controleert. Kortom de behandelaar die een slecht antwoord geeft ondervindt geen gevolgen. Dit heeft deels geresulteerd in een negatieve attitude ten aanzien van de intentie om klantgericht te handelen en de burgerbrief naar voldoening te beantwoorden. Ter verifiëring is in de nacheck (terug te vinden in bijlage 2) een stelling gepresenteerd met betrekking tot werkafspraken. Ongeveer 90% van de respondenten is van mening dat werkafspraken over de afhandeling van burgerbrieven binnen BZK nodig zijn. Deze constatering leidt direct naar de tweede conclusie:

*2. Er is behoefte aan sturing met betrekking tot de contacten van de ondervraagde respondenten met individuele burgers (procedures, werkafspraken en dergelijke);*

Geconcludeerd kan worden dat over het algemeen de ondervraagde medewerkers BZK niet als dienstverlenende organisatie ervaren. Als gevolg wordt er een negatieve attitude ten aanzien van klantgericht handelen ten opzichte van de individuele burger gevormd. Deze heersende attitude heeft een negatieve invloed op de intentie ten aanzien van het klantgericht handelen.

## **8.2 Deelvraag ten aanzien van subjectieve norm**

De tweede deelvraag: **“Welke subjectieve norm heerst er ten aanzien van klantgericht handelen onder de medewerkers van het kerndepartement van BZK?”**

Zoals uit de resultaten blijkt is het in eerste instantie essentieel of medewerkers BZK als dienstverlenende organisatie ervaren of niet. Dit zorgt er namelijk voor of zij geneigd zijn al dan niet klantgericht te handelen. Vele ondervraagde medewerkers ervaren BZK niet als dienstverlenende organisatie ten opzichte van de individuele burger. Meerdere respondenten geven aan dat BZK als organisatie niet is ingericht op de burger als klant. Voor verifiëring is in de nacheck een stelling gepresenteerd, die hier betrekking op had. Uit de resultaten komt naar voren dat meer dan de helft van de respondenten het niet eens is met de stelling dat BZK als organisatie is ingericht om de individuele burgers te behandelen als klant. Slechts 20% van de respondenten is het met deze stelling eens. Er heerst bij de ondervraagde medewerkers onduidelijkheid over de invulling van dienstverlening. Vele ervaren het beantwoorden van burgerbrieven of informatievoorziening bijvoorbeeld niet als dienstverlening. Deze constatering leidt naar de derde conclusie:

*3. BZK als kerndepartement wordt door de ondervraagde ambtenaren niet ervaren als een dienstverlenende organisatie;*

Een opmerkelijke bevinding is dat de ondervraagde respondenten de individuele burgers niet als relevante stakeholders zien. Wanneer dit het geval is zijn zij logischerwijs ook niet geneigd klantgericht te handelen ten aanzien van deze individuele stakeholder. Veel ondervraagde medewerkers gaven namelijk aan dat andere BZK-ers de burger niet als stakeholder ervaren. De voorgaande constatering leidt tot de vierde conclusie:

*4. Individuele burgers worden door de ondervraagde ambtenaren niet gezien als relevante stakeholders van het kerndepartement van BZK;*

Voor verifiëring is in de gehouden nacheck nogmaals op deze stellingname ingegaan. Er blijkt vervolgens een opmerkelijk verschil aanwezig tussen de eigen perceptie van de respondent op de individuele burger als directe stakeholder (50% mee eens) en de perceptie van de respondenten van de beleving van andere BZK-ers ten aanzien van de individuele burger als directe stakeholder (ongeveer 70% mee oneens). Daarnaast waren er slechts enkele ondervraagden die concreet aangaven dat zij de burger niet als directe stakeholder ervaren. Er is hierbij sprake van pluralistische onwetendheid. Er is namelijk discrepantie aanwezig tussen de persoonlijke gedachten en het publiekelijke gedrag in relatie tot groepsgedrag ten opzichte van de individuele burger. De ondervraagde medewerkers zijn op dit punt ten onrechte van mening dat anderen een tegenovergestelde mening hebben en schatten deze verkeerd in.

Opmerkelijk is wel dat één respondent aangaf een burgerbrief extra zorgvuldig te beantwoorden wanneer deze ondertekend moest worden door de minister. Uit de geschetste context van de respondent blijkt duidelijk dat in ieder geval voor deze respondent de heersende sociale norm een grote rol speelt. Daar tegenover stelt BZK als organisatie de individuele burger op verschillende punten niet centraal. Ten eerste blijkt uit de resultaten dat BZK volgens de respondenten de individuele burger (ten tijde van het onderzoek) niet laat participeren. Zij gaven aan dat BZK burgerparticipatie niet bevordert. Ten tweede geven vele respondenten aan dat burgerideeën bij BZK intern niet worden opgepakt. Dit geeft een signaal af naar de medewerkers over de invulling die BZK hanteert ten aanzien van de individuele burger. Conclusie is dat zolang BZK zichzelf als organisatie niet meer klantgericht inricht de medewerkers minder geneigd zijn het normcongruente gedrag te doorbreken en klantgericht te gaan handelen richting de individuele burger. Ter verifiëring is in de nacheck nogmaals naar de behandeling van burgerideeën gevraagd, met als resultaat dat ruim 50% van de respondenten het niet eens is met de stelling dat burgerideeën intern worden opgepakt.

Concluderend gesteld ervaren vele ondervraagde medewerkers dienstverlening niet als taak van BZK en zodoende zien zij de burger niet als directe stakeholder. De subjectieve norm en hieraan samenhangende organisatiecultuur en pluralistische onwetendheid hebben een negatieve invloed op de te vormen intentie.

### 8.3 Deelvraag ten aanzien van de zelfeffectiviteit

De derde deelvraag: **“Welke zelfeffectiviteit heerst er ten aanzien van klantgericht handelen bij de medewerkers van het kerndepartement van BZK ?”**

Uit de resultaten blijkt tot slot dat burgerbrieven incidenteel verkeerd worden doorgezet binnen BZK en het telefonische contact procesmatig beter moet worden georganiseerd in Digidoc. Deze bevindingen kunnen op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd, vandaar dat een nuance moet worden aangebracht.

Ondervraagde medewerkers kunnen het bijvoorbeeld als excuus hebben gegeven als reactie op het feit dat er nog verbetering moet plaatsvinden. Daarnaast blijft het behandelen van een burgerbrief nog altijd grotendeels de verantwoordelijkheid van de behandelend ambtenaar. Om deze stelling te verifiëren is deze meegenomen in de nacheck. Ongeveer 30% van de respondenten is het oneens met de stelling dat het administratief afhandelen van telefonisch contact procesmatig goed is ingebed in de organisatie. Daarnaast gaf 30% aan hier geen zicht op te hebben. De voorgaande constatering leidt tot de vijfde conclusie:

*5. De organisatie van de afhandeling van burgerbrieven en andere contacten met individuele burgers laat volgens de ondervraagde ambtenaren in verschillende opzichten te wensen over;*

Tot slot gaven enkele respondenten aan dat zij het lastig achten om aan de correspondentienorm (van vijf werkdagen) van de Nationale ombudsman te voldoen. Ook deze stelling is geverifieerd, met als uitkomst dat een kleine 30% van de respondenten aangeeft eenvoudig aan de norm te kunnen voldoen tegenover ongeveer 20% die het hiermee oneens zijn.

Concluderend gesteld heeft de zelfeffectiviteit, ofwel gedragscontrole, zowel een positieve als negatieve invloed op de intentie. Met behulp van het gedigitaliseerde systeem lijken medewerkers meer geneigd een burgerbrief te behandelen. Het is namelijk eenvoudiger. Mochten zij echter geen controle hebben over het systeem grijpen enkele dit aan als excuus om niet te voldoen aan de normen van de Nationale ombudsman.

### 8.4 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

Nu de resultaten zijn gepresenteerd en deelvragen zijn beantwoord kan er een antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag: **“Is bij de medewerkers van het kerndepartement van BZK de intentie aanwezig om klantgericht te handelen ten opzichte van de individuele burger?”**

De intentie om klantgericht te handelen ten opzichte van de individuele burger is in het algemeen negatief en bij een meerderheid van de ondervraagde medewerkers ronduit niet aanwezig. Er is sprake van een opeenvolgende relatie. Het is de vraag in hoeverre medewerkers hun gedrag ook daadwerkelijk als klantgericht handelen ervaren. Het feit dat ondervraagde medewerkers BZK niet als dienstverlenende organisatie kwalificeren en daarnaast het contact met de individuele burger als minimaal en een enkele keer als onnodig ervaren is bepalend voor het klantgerichte gedrag. Opvallend is dat verschillende ondervraagden de individuele burger niet als directe stakeholder ervaren, of denken dat collega's dit niet zo ervaren. Hierdoor zijn zij ook

Dienstverlening en het kerndepartement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Marjolein Lokhorst

minder snel geneigd klantgericht te handelen ten opzichte van de individuele burger en het normcongruente gedrag te doorbreken. Deze pluralistische onwetendheid is een zinnig element van het theoretische model gebleken. Pluralistische onwetendheid kan verder gekoppeld worden aan de organisatiecultuur. Een zwakke organisatiecultuur kan namelijk worden veroorzaakt door pluralistische onwetendheid. Bij BZK is hier deels sprake van. Enkele respondenten gaven bijvoorbeeld aan dat zij zelf niet exact wisten waar BZK voor staat en dat de missie niet wordt nageleefd binnen organisatie.

Terugredenerend naar de oorspronkelijke vraag van BZK betekent dit dat het instrument de BurgerServiceCode momenteel niet geschikt is voor het kerndepartement van BZK. Het theoretische model (figuur 3) geeft de lijn naar het gewenste gedrag eenvoudig weer. Voordat het gewenste gedrag kan worden uitgevoerd moet de juiste intentie eerst aanwezig zijn. Medewerkers moeten eerst de intentie hebben klantgericht te handelen ten opzichte van de individuele burger voordat dit instrument ingesteld op klantgericht handelen wordt geaccepteerd. In het bijzonder is de houding hierbij van belang; medewerkers moeten BZK gaan ervaren als een dienstverlenende organisatie voordat zij geneigd zijn klantgericht gaan handelen.

## 9. Discussie

---

*In dit explorerende onderzoek staat de intentie van ambtenaren bij het kerndepartement van BZK ten aanzien van klantgericht handelen centraal. De resultaten en daaruit voortvloeiende conclusies laten interessante, maar ook tegenstrijdige uitkomsten zien. Dit hoofdstuk bespreekt enkele beperkingen van de opzet en uitvoering van het onderzoek. Tot slot wordt eventuele aanvulling op de wetenschappelijke theorie besproken.*

### 9.1 Theoretische discussie

Vernieuwend aan de opzet van deze studie is de koppeling tussen gedrag van de medewerkers en dienstverlening van de overheid. Dit onderzoek gaat deels in op de digitale overheid en de hieruit voortkomende invulling van dienstverlening. Het opzetten van projecten en het uitvoeren staat centraal in de aanpak van de klantgerichte elektronische overheid. Dienstverlening is al vele malen onderzocht en uitgewerkt. Vele congressen worden aan dit thema gekoppeld en iedereen heeft er wel een mening erover. Jacques Wallage gaf naar aanleiding van het rapport 'Nationaal Urgentie Programma Nationale overheid', een lezing (2008). Hij verwoordde het volgende uitgangspunt: "Ambtenaren hebben arrogante opvattingen over hun werk en geven aan dat zij er niet zijn om burgerbrieven te beantwoorden". Vervolgens gaf hij aan dat het probleem van cultuur wat speelt bij de overheid van politieke aard is. "De manier waarop wij als overheid ons werk doen, daar moet aan gewerkt worden". De bevindingen van de heer Wallage zijn deels in overeenstemming met de bevindingen gepresenteerd in deze studie. De houding van de ambtenaren blijken bepalend voor het klantgerichte gedrag ten opzichte van de individuele burger. Gedrag is echter een lastig te benaderen construct. Bevindingen gepresenteerd in deze studie zijn dan ook aan verandering onderhevig. De resultaten komende uit de interviews verschillen opmerkelijk gezien bijvoorbeeld op één punt: de invulling van publieke dienstverlening. Waar tijdens de interviews respondenten weinig beeld hadden bij de invulling van dit construct in relatie met BZK, bleek bij de nacheck het merendeel informatievoorziening en het beantwoorden van burgervragen onder publieke dienstverlening te scharen. Verklaring hiervoor is dat tijdens het onderzoek er een bewustwording is opgetreden bij de respondenten. Of zij hier ook daadwerkelijk naar gaan handelen blijft echter de vraag.

De wijze waarop intentie en het daarvan afhankelijke gedrag plaatsvinden ten aanzien van klantgericht handelen, stond centraal in dit onderzoek. Empathie, het vermogen om zich in anderen in te leven blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. Dit sociaal maatschappelijke gedrag, gemotiveerd door de interesse van anderen (Stiff, Dillard, Somera, Kim, & Sleight, 1987), heeft echter wel invloed op de cognitieve gedragshandelingen. Empathie is als construct veel onderzocht en niet variabel van aard. De reden dat het construct niet in dit onderzoek is benaderd is omdat in de definitie van het mechanisme empathie onduidelijk is en er veel diversiteit in onderzoek aanwezig bestaat (Duan & Hill, 1996). Desalniettemin ligt hier de

mogelijkheid voor nader onderzoek, want in hoeverre is empathie als construct bepalend voor het klantgericht handelen? Om antwoord op deze vraag te geven is nader onderzoek gewenst.

## **9.2 Voorbehoud aangaande de invulling van het onderzoek**

Er zijn een aantal afwegingen die gedurende de uitvoering van een onderzoek worden gemaakt, zo ook in dit onderzoek. Deze afwegingen en complicaties worden voorts besproken.

Ten eerste kent kwalitatief onderzoek diverse zwaktes. Het is explorierend en kleinschalig van aard. Het kent daarnaast een open, ongericht en diepgravend karakter. Deze eigenschappen kunnen zowel positief als negatief worden ervaren (Maso & Smaling, 1998). Daarom is er voor dit type onderzoek de kwalitatieve aanpak gekozen, voornamelijk omdat het een gedragsonderzoek is en er voorafgaand weinig bekend was over het onderwerp van studie. De gekozen onderzoeksmethode; interviewen verschaft diepgaande, rijke informatie over de communicatiecultuur (Maso & Smaling, 1998). Het kent ook nadelen. De analyse kost bijvoorbeeld relatief meer tijd en interpretatie is grotendeels afhankelijk van de onderzoeker. Verder bestaat er de mogelijkheid dat respondenten enkel sociaal wenselijke antwoorden geven. Dit komt doordat er minder anonimiteit wordt ervaren door de respondenten (Maso & Smaling, 1998).

Ten tweede zijn er een aantal praktische overwegingen in het onderzoek gemaakt. Er is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van een minimaal aantal respondenten. Waar het criterium normaliter op minstens dertig personen is vastgesteld, zijn er in dit onderzoek twintig respondenten geïnterviewd. Deze keuze is voortgekomen uit een praktische overweging. Zowel tijd als mogelijkheden binnen de organisatie speelde hierbij een rol. Respondenten zijn select gekozen en dit kan eventueel tot een eenzijdige weergave geleid hebben. Dit is tegengegaan door zoveel mogelijk verschillende medewerkers te interviewen en met veel directe medewerkers verder te discussiëren over het onderwerp.

Tot slot gaat de theorie van gepland gedrag in op de verklaring van individueel gedrag. Zodoende staat het groepsgegedrag niet centraal in dit onderzoek. Dit is een logisch uitgangspunt aangezien de bevindingen voortkomend uit een relatief kleine groep respondenten niet generaliseerbaar of representatief zijn voor de gehele groep medewerkers bij BZK. Ondanks deze onvolkomenheid biedt de studie een rijk beeld en een nieuwe kijk op het gedrag van de medewerkers bij BZK.

## **9.3 Aanvulling op de wetenschappelijke theorie**

Het construct pluralistische onwetendheid is veelvuldig onderzocht in relatie tot de publieke opinie. In de organisatiecontext is er dan ook weinig bekend over het construct pluralistische onwetendheid (Harvey, Novicevic, Buckley & Ferris, 2001). In dit onderzoek wordt pluralistische onwetendheid in een organisatiecontext benaderd door deze te koppelen aan de theorie van gepland gedrag. Een zinnig element aan in het theoretische model is deze koppeling gebleken. Pluralistische onwetendheid is een complex fenomeen dat belangrijke consequenties voor een organisatie kan hebben. Het construct heeft invloed op de percepties

en het gedrag van leden van een organisatie en kan zodanig een uitwerking hebben op de organisatiecultuur (Halbesleben, Wheeler & Buckley, 2006). De koppeling tussen de organisatiecultuur, pluralistische onwetendheid en de theorie van gepland gedrag is vernieuwend en draagt in die zin bij aan de huidige wetenschappelijke theorie.

## 10. Aanbevelingen

---

*In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de gepresenteerde resultaten betekenen voor BZK. Aanbevelingen ten opzichte van BZK en wetenschappelijke onderzoek worden gepresenteerd. Deze aanbevelingen zijn niet sluitend, dit wordt dan ook niet gepretendeerd.*

### 10.1 Aanbevelingen voor het kerndepartement van BZK

1. Het is van belang een sterkere, klantgerichte attitude van de medewerkers te ontwikkelen voordat een instrument zoals de BurgerServiceCode kan worden geïmplementeerd. Implementatie wordt voor nu afgeraden;
2. Nadere bezinning is gewenst ten aanzien van de opvatting over waar BZK als organisatie voor staat;
3. Het is wenselijk dat het topmanagement van BZK aanstuurt op klantgericht handelen van de medewerkers ten opzichte van de individuele burger;
  - Inzet van mediation-vaardigheden kunnen bij complexe brieven en problemen van burgers een kans bieden tot een oplossing te komen.
  - Het is wenselijk dat ambtenaren naar aanleiding van een brief eerst persoonlijk contact opnemen met de afzender.
4. Het is van belang dat BZK (indien mogelijk) burgerbrieven als suggesties voor (beter) beleid benut;
5. Nadere bezinning is gewenst op de relatie tussen BZK en andere partners;
6. Daartoe dient een awarenesscampagne overwogen te worden ten opzichte van klantgericht handelen en de BurgerServiceCode:
  - Het is wenselijk dat publieke dienstverlening en de invulling hiervan ten aanzien van BZK intern wordt gedefinieerd en gecommuniceerd aan de medewerkers.
  - Het is wenselijk dat de rol van de individuele burger ten aanzien van BZK intern wordt gedefinieerd en gecommuniceerd aan de medewerkers. Het blootstellen van mensen aan de opinies van anderen kan de mogelijkheid bieden om de groepsnorm bij te stellen en de pluralistische onwetendheid verlagen.
  - Het is wenselijk dat tijdens het veranderingsproces richting klantgericht handelen probleem eigenaren worden benoemd en de verantwoordelijkheid scherp wordt vastgelegd.
  - Uiteindelijke implementatie van de BurgerServiceCode kan zorgen voor meer samenhang en onderlinge afstemming ten opzichte van de dienstverlening bij de overheid en moet in die hoedanigheid benaderd worden. Het is van belang een duidelijke relatie tussen de beleidsdoelstellingen en de gewenste dienstverlening zoals geformuleerd in de BurgerServiceCode te creëren.
7. Het is van belang medewerkers te overtuigen hun intentie ten opzichte van klantgericht handelen te veranderen. Enkel het verhogen van kennis helpt niet om gedrag te veranderen. Gedrag is namelijk moeilijk te veranderen. De intentie echter kan wel veranderen. Een manier hiervoor is de wijze van

communicatie. Framing van de boodschap kan een attitudeverandering in werking zetten. Framing is een wijze waarop inhoud wordt gegeven aan een boodschap, dit kan door juist bepaalde onderdelen van die boodschap te benadrukken of selecteren. Het hangt echter wel af van de motivatie en de mogelijkheid van een persoon om de boodschap te verwerken.

## ***10.2 Aanbevelingen voor nader wetenschappelijk onderzoek***

Ten eerste moet de koppeling tussen pluralistische onwetendheid en de subjectieve norm (factor in de theorie van gepland gedrag) nader worden onderzocht. Door pluralistische onwetendheid in de organisatiecontext nader te onderzoeken wordt het construct versterkt evenals de subjectieve norm als factor in de theorie van gepland gedrag.

Ten tweede moeten de mogelijkheden van de theorie van gepland gedrag ten opzichte van groepsgedrag nader worden onderzocht. Een onderzoek dat hierop ingaat is afkomstig van Hill, Mann en Hearing (1996). Zij koppelden de theorie van gepland gedrag aan groepsgedrag en de organisatiecontext.

Tot slot is het voorspellen van sociaal gedrag niet onbetwistbaar (Armitage & Connor, 2001). Hoewel in dit onderzoek het gedrag explorerend wordt beschreven, is gedrag van individuen van veel factoren afhankelijk. Een kwantitatieve toetsing van de gepresenteerde resultaten kan dienen als bevestiging van de gepresenteerde onderzoeksresultaten en is een mogelijkheid voor nader onderzoek.

## 11. Literatuurlijst

---

### 11.1 Wetenschappelijke literatuur en artikelen

- Aarts, H., Keuzenkamp, K. & Oosteroom, R. (2005, oktober 4). Burgers als kritische consument, ontwikkelingen bij de dienstverlening aan burgers binnen de overheden. *Public controlling*, pp.12-16.
- Albarracín, D., Johnson, B.T. & Zanna, M.P. (2005). *The handbook of attitudes*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Inc.
- Ardon, A.J. (1999). *Klantgestuurde teams: ontwerp besturing en ontwikkeling*. Amsterdam: Business Contact.
- Armitage, C.J. & Conner, M. (2001). Efficacy of the theory of planned behaviour: a meta-analytic review. *British journal of social psychology*, 40, 471- 499.
- Arrow, H., & Burns, K.L. (2004). Self-organizing culture: How norms emerge in small groups. In M. Schaller & C. S. Crandall (Eds.), *The psychological foundations of culture* (171–200). New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Inc.
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational behavior and human decision processes*, 50, 179-211.
- Ajzen, I. Fishbein, M., & Heilbroner, R.L.(1980). *Understanding Attitudes and predicting social behavior*. New Jersey: Prentice Hall.
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. De & Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek, handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Tweede, geheel herziende druk. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Bekkers, V.J.J.M.(2001). De mythen van de elektronische overheid. Over retoriek en realiteit. *Bestuurswetenschappen*, 4, 277-295.
- Besamusca-Janssen, M. (1997). *Klantgericht management in non-profitorganisaties*. Eerste druk, Baarn: Nelissen.
- Bongers, F., Holland, C., Vermaas, K. & Vandeberg, R. (2004). *Burgers aan bod, elektronische overheidsdienstverlening in het perspectief van de vraagzijde*. Utrecht: Dialogic innovatie en interactie in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie innovatie en informatiebeleid openbare sector.
- Boogers, M. & Thaens, M. (2005). *Handvest digitale contacten tussen burger en overheid*. Den Haag: Burger@overheid.nl.
- Boomsma, S. & Borrendam A. Van (2003). *Kwaliteit van de dienstverlening: de integratie van dienstmarketing, kwaliteit en management*. 4<sup>de</sup> druk, Deventer: Kluwer.
- Bos, H. (Ed.). (2007). *Naar een responsieve overheid, beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving*. Den Haag: werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving.
- Bouckaert, G.(1997) *Nieuwe politieke cultuur en nieuw overheidsmanagement*. In: Maes Rudolf (Red.)Democratie, Legitimiteit en nieuwe Politieke Cultuur. Acco: Leuven. 107-120.

- Brouwer, L.E.J. (2003). *Marktcreatie, behoeftegericht ontwikkelen van vraag en aanbod*. Den Haag: Academic Service.
- Bunt, P.A.E. Van de (1995). *Management van verandering: interactie van omgeving, strategie, structuur en cultuur*. Eerste druk, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- Burger@overheid (2006). *Werkschrift BurgerServiceCode versie 2.2*. Den Haag: Burger@overheid.nl.
- Burger@overheid (2008). *Het geweten van de elektronische overheid, vijf jaar Burger@overheid.nl (2002-2007)*, Eerste druk, Den Haag: Koninklijke de Swart.
- Cruz, M. G., Henningsen, D.D., & Williams, M.L.M. (2000). The presence of norms in the absence of groups? The impact of normative influence under hidden-profile conditions. *Human Communication Research*, 26, 104–124.
- Deursen, A.J.A.M. Van & Dijk, J.A.G.M. Van (2006). *Van aanbod naar vraag, tijd voor een perspectiefwisseling. Verkennend onderzoek naar het gebruik van elektronische overheidsdiensten door burgers in Nederland*, 2005. Enschede: Universiteit Twente.
- Deursen, A.J.A.M. Van & Dijk, J.A.G.M. Van (2008). *Digitale vaardigheden van Nederlandse burgers. Een prestatiemeting van operationele, formele, informatie en strategische vaardigheden bij het gebruik van overheidswebsites*. Enschede: Universiteit Twente.
- Dijk, T. Van, Keulen, S. Van & Kanne, P. (2008). *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, beoordeling van overheidsdienstverlening vanuit levensgebeurtenissen*. F1110 Amsterdam: TNS Nipo.
- Doig, A. & Wilson, J. (1998). *The Effectiveness of Codes of Conduct*. *Business Ethics, A European Review*, 7(3), 140-149
- Drewry, G.(2005). Citizens as Customers- Charters and the Contracualisation of Quality in Public Services. Paper presented at 'EGPA Conference Bern Switzerland', (31 August- 2 September).
- Duan, C. & Hill, C.E. (1996). The current state of empathy research. *Journal of counseling Psychology*. 43 (3), 261-274.
- Duivenboden, H. Van & Lips, M. (2001). *Klantgericht werken in de publieke dienstverlening, inrichting van de elektronische overheid*. Eerste druk, Utrecht: Lemma.
- Faber, F., Stompedissel, B. & Bastiaan, G. (2008). *In 7 stappen naar een kwaliteitshandvest, een invoeringsplan voor overheidsorganisaties*. Tweede geheel herziene druk, Assendelft: Drukkerij Grafinoord in opdracht van Burgerlink, een programma van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Fairhurst, G.T.(1993). Echoes of the Vision: When the Rest of the Organization Talks Total Quality, *Management Communication Quarterly* , 6, 331–71.
- Flos, B.J., Oyan, E., Romeijn, H.C., & Snijder, E.J. (2007). *Zevenmeting van het aanbod van de elektronische dienstverlening van de overheid in 2007. Gemeenten, provincies, waterschappen, politiekorpsen en rijksdiensten*. Den Haag: Overheid heeft antwoord (ICTU).
- Fountain, J., (2000). The paradoxes of public sector customer service, *Governance*, 14 (1), 55-73.
- Geest, T. Van der, Klaassen, R. & Karreman, J.(2005). *Overheidsinformatie op maat, online zoekstrategieën van*

- burgers*. Enschede: Universiteit Twente.
- Grootheest, A.J. Van, Hulsman, J.C., Vries Jr. W. De (1998). *Naar een marktgerichte overheid, accountmanagement als strategisch instrument*. Eerste druk, Deventer: Kluwer.
- Halbesleben, J.R.B. & Buckley, M.R. (2004). Pluralistic ignorance, historical development and organizational applications. *Management Decision*, 42 (1), 126-138.
- Halbesleben, J.R.B., Wheeler, A.R. & Buckley, M.R. (2007). Understanding pluralistic ignorance in organizations: application and theory. *Journal of Managerial Psychology*, 22 (1), 65-83.
- Harvey, M.G., Novicevic, M.M., Buckley, M.R. & Ferris, G.R. (2001). *A historic perspective on organizational ignorance*. 16 (6), 449-468.
- Hill, M., Mann, L. & Wearing, A.J. (1996). The effects of attitude, subjective norm and self-efficacy on intention to benchmark: a comparison between managers with experience and no experience in benchmarking. *Journal of organizational behavior*, 17, 313-327.
- Hofman, J.A. (2007). *Blik op de rijksoverheid*. Eerste druk, Nijmegen: Ars Aequi cahiers.
- Hollaar, J. (2007). *Publieke dienstverlening in perspectief: de klantgerichte overheid*. Eerste druk, Woerden: Free Musketeers.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Achtste druk, Deventer: Kluwer.
- Kuhn, T. & Corman, S.R. (2003). The Emergence of Homogeneity and Heterogeneity in Knowledge Structures During a Planned Organizational Change. *Communication Monographs*, 70 (3), 198-229.
- Leenes, R., Cuijpers, C., Dohmen, C. & Knapen, C. (2008). *BurgerServiceCode in een juridische context*. Nog niet gepubliceerd (conceptversie 0.5).
- Lapinski, M., K. & Rimal, R., N. (2005). An explication of social norms. *Communication theory*, 15 (2), 127-147.
- Maddox, T.J. (1992). A comparison of the theory of planned behavior and the theory of reasoned action. *Personality and social psychology bulletin*, 18 (1), 3-9.
- Masso, I. & Smaling, A. (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Medved, C., Morrison, K., Dearing, J., Larson, S., Cline, G. & Brummans, B. (2001). Tensions in Community health improvement initiatives: communication and collaboration in a managed care environment. *Journal of applied communication research*, 29 (2), 137-152.
- Mettau, P. (2005). *Mijn overheid.nl: publieke dienstverlening in de toekomst*. Eerste druk, Den Haag: Stichting Het Expertise Centrum.
- Miller, K. (2006). *Organizational communication, approaches and processes*. Vierde druk, Thomson Stamford: Thomson Wadsworth.
- Nelissen, N., Goede, P., De & Twist, M. Van (2004). *Oog voor openbaar bestuur, een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde*. Den Haag: Rees Business Information
- O'Gorman, H.J. & Garry, S.L. (1977). Pluralistic ignorance - a replication and extension. *The Public Opinion Quarterly*, 40(4), 449- 458.
- Olsen, J.P. (2008) The ups and downs of Bureaucratic organization, *The Annual Review of Political Science*, 11,

13-37.

- Pieterse, W.J. & Dijk, J.A.G.M. Van (2007). *Channel Choice Determinants; an exploration of the factors that determine the choice of a service channel in citizen initiated contacts*. Paper presented at 'The Proceedings of the 8<sup>th</sup> Annual International Digital Government Research Conference'.
- Pol, B., Swankhuisen, C. & Vendeloo, P. Van (2006). *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie, mythen, misverstanden en mogelijkheden*. Eerste druk, Bussum: Coutinho.
- Postma, J. & Wallage, J. (2007). *Het uur van de waarheid, advies over regie en sturing van de elektronische overheid*. Den Haag: E-overheid.
- Stiff, J.B., Dillard, J.P., Somera, B., Kim, H. & Sleight, C. (1987). Empathy, Communication, and Prosocial behavior. *Paper presented at the annual meeting of the speech communication association, Boston*.
- Teerling, M., Lankhorst, M., Boekhoudt, P., Pieterse, W., Klievink, B. & Janssen, M.P. (2007). *Multichannel Management, de stand van zaken*. Enschede: Telematica Instituut.
- Willink, H.T., Peper, B., Tromp, B., Schnabel, P. (2001). *Haagse tegenstrijdigheden, vier essays over burgers, overheid en politieke partijen in Nederland*. Eerste druk, Amsterdam: Amsterdam University Press Salomé.

## 11.2 Interne rapporten

Cultuuranalyse BZK (2003) Ist-situatie organisatiecultuur, concept 1.1 september 2003

Gedragscode BZK

Medewerkeronderzoek Ministerie van BZK(2008) E9984 maart 2008 Amsterdam: Internetspiegel

Klanttevredenheid burgerbrieven bij BZK, Directie Communicatie & Informatie/DDC- CIP (2008)

Conceptversie burgerjaarverslag BZK, Directie Communicatie & Informatie, DCB, nog niet uitgegeven.

## 11.3 Internet

Internet: [www.regering.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=74638](http://www.regering.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=74638), Coalitieakkoord tussen de Tweede kamerfracties van CDA, PvdA en Christenunie, 7 februari 2007, geraadpleegd op 7 augustus 2008

Internet: <http://www.kwaliteitshandvesten.nl/veelgestelde-vragen?thePagClsIdt=364392#pagclsidt364392> geraadpleegd op 26 mei 2008

Internet: [http://www.communicationencyclopedia.com/subscriber/tocnode?id=g9781405131995\\_chunk\\_g978140513199523\\_ss18-1](http://www.communicationencyclopedia.com/subscriber/tocnode?id=g9781405131995_chunk_g978140513199523_ss18-1), Fisbein, M. "Reasoned action, Theory of." *The International Encyclopedia of Communication*. Donsbach, Wolfgang (ed) Blackwell Publishing 2008. Reference Online, geraadpleegd op 3 juli 2008 .

Internet: [http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/tk25285\\_2.pdf](http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/tk25285_2.pdf)

Algemene rekenkamer (1996) Rapport tweede kamer der staten- generaal klantgerichtheid publieke dienstverlening. 25 285 vergaderjaar 1996-1997, geraadpleegd op 10 juli 2008.

Internet: <http://www.ombudsman.nl/nieuws/persberichten/2008/20080319-jaarverslag.asp>, geraadpleegd op 8 juli.

Internet: <http://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/persberichten/2008/2008250Burgerbrieven.asp>, geraadpleegd op 8 november 2008.

Internet: <http://www.minocw.nl/documenten/digitaledeltapub.pdf>, geraadpleegd op 19 augustus 2008.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, EZ, Financiën, Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Verkeer en Waterstaat. (1999). *De Digitale Delta in het kort*.

## 12. Bijlagen

---

### *1. Opzet vragenlijst: BurgerServiceCode*

#### **Interviewschema**

BurgerServiceCode is het uitgangspunt in de interviews.

Tijdens de interviews wordt aan de hand van de code eventuele problemen, oorzaken en oplossingen besproken. Ik wil nagaan wat de consequenties voor BZK zijn met betrekking tot implementatie van de code en dus kijken hoe het nu gaat aan de hand van de code, dus welke problemen en kansen u hierbij ziet ontstaan op basis van uw ervaring?

#### **Richtlijnen BurgerServiceCode**

1. Keuzevrijheid contactkanaal - Als burger kan ik zelf kiezen op welke manier ik met de overheid zaken doe. De overheid zorgt ervoor dat alle contactkanalen beschikbaar zijn (balie, brief, telefoon, e-mail, internet).
2. Vindbare overheidsproducten - Als burger weet ik waar ik terecht kan voor overheidsinformatie en -diensten. De overheid stuurt mij niet van het kastje naar de muur en treedt op als één concern.
3. Begrijpelijke voorzieningen - Als burger weet ik onder welke voorwaarden ik recht heb op welke voorzieningen. De overheid maakt mijn rechten en plichten permanent inzichtelijk.
4. Persoonlijke informatieservice - Als burger heb ik recht op juiste, volledige en actuele informatie. De overheid levert die actief, op maat en afgestemd op mijn situatie. (voorbeeld attenderingsservice)
5. Gemakkelijke dienstverlening - Als burger hoef ik gegevens maar één keer aan te leveren en kan ik gebruik maken van proactieve diensten. De overheid maakt inzichtelijk wat zij van mij weet en gebruikt mijn gegevens niet zonder mijn toestemming.
6. Transparante werkwijzen - Als burger kan ik gemakkelijk te weten komen hoe de overheid werkt. De overheid houdt mij op de hoogte van het verloop van de procedures waarbij ik ben betrokken. (normen kwaliteitshandvest, WOB)
7. Digitale betrouwbaarheid - Als burger kan ik ervan op aan dat de overheid haar digitale zaken op orde heeft. De overheid garandeert vertrouwelijkheid van gegevens, betrouwbaar digitaal contact en zorgvuldige elektronische archivering.
8. Ontvankelijk bestuur - Als burger kan ik klachten of meldingen en ideeën voor verbeteringen eenvoudig kwijt. De overheid herstelt fouten, compenseert tekortkomingen en gebruikt klachten om daarvan te leren.
9. Verantwoordelijk beheer - Als burger kan ik prestaties van overheden vergelijken, controleren en beoordelen. De overheid stelt de daarvoor benodigde informatie actief beschikbaar. (webmonitor No)
10. Actieve betrokkenheid - Als burger krijg ik de kans om mee te denken en mijn belangen zelf te behartigen. De overheid bevordert participatie en ondersteunt zelfwerkzaamheid door de benodigde informatie en middelen te bieden.

srelaties,  
marjolien Lokhorst

- Op wat voor manier kan de BurgerServiceCode in uw ogen een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de publieke dienstverlening bij BZK?

Tot slot

- Heeft u eventueel nog aanvullingen naar aanleiding van dit gesprek of vragen?

Bedanken voor de deelname en informeren of zij de uitkomsten willen ontvangen.

Vragen om eventuele medewerking enquête met stellingen begin juli/ september.

## II. Resultaat nacheck onderzoek publieke dienstverlening en BZK

| Statistieken           |                                                                    |  |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------|--|
| Naam formulier         | StellingenNacheck                                                  |  |
| Titel formulier        | nacheck onderzoek publieke dienstverlening BZK & BurgerServiceCode |  |
| Aantal vragen          | 13                                                                 |  |
| Totaal aantal ingevuld | 18                                                                 |  |

| 1. Dienstverlening aan individuele burgers is een belangrijke taak van BZK; |           |            |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|
| <input type="checkbox"/> (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)              |           |            |
| Antwoord                                                                    | Aantal    | Percentage |
| zeer mee oneens                                                             | 0         | 0 %        |
| mee oneens                                                                  | 2         | 11.11 %    |
| enigszins mee oneens (of een klein beetje mee oneens)                       | 1         | 5.56 %     |
| neutraal                                                                    | 1         | 5.56 %     |
| enigszins mee eens (of een klein beetje mee eens)                           | 5         | 27.78 %    |
| mee eens                                                                    | 8         | 44.44 %    |
| zeer mee eens                                                               | 1         | 5.56 %     |
| <b>Aantal respondenten</b>                                                  | <b>18</b> |            |

| 2. Individuele burgers zijn directe stakeholders van BZK;      |           |            |
|----------------------------------------------------------------|-----------|------------|
| <input type="checkbox"/> (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord) |           |            |
| Antwoord                                                       | Aantal    | Percentage |
| zeer mee oneens                                                | 1         | 5.56 %     |
| mee oneens                                                     | 2         | 11.11 %    |
| enigszins mee oneens (of een klein beetje mee oneens)          | 2         | 11.11 %    |
| neutraal                                                       | 2         | 11.11 %    |
| enigszins mee eens (of een klein beetje mee eens)              | 5         | 27.78 %    |
| mee eens                                                       | 4         | 22.22 %    |
| zeer mee eens                                                  | 2         | 11.11 %    |
| <b>Aantal respondenten</b>                                     | <b>18</b> |            |

| 3. De meeste BZK-medewerkers zien individuele burgers als directe stakeholders; |           |            |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|
| <input type="checkbox"/> (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)                  |           |            |
| Antwoord                                                                        | Aantal    | Percentage |
| zeer mee oneens                                                                 | 1         | 5.56 %     |
| mee oneens                                                                      | 13        | 72.22 %    |
| enigszins mee oneens (of een klein beetje mee oneens)                           | 2         | 11.11 %    |
| neutraal                                                                        | 1         | 5.56 %     |
| enigszins mee eens (of een klein beetje mee eens)                               | 0         | 0 %        |
| mee eens                                                                        | 1         | 5.56 %     |
| zeer mee eens                                                                   | 0         | 0 %        |
| <b>Aantal respondenten</b>                                                      | <b>18</b> |            |

4. BZK als organisatie is ingericht om individuele burgers te behandelen als klant;

☐ (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)

| Antwoord                                              | Aantal    | Percentage |             |
|-------------------------------------------------------|-----------|------------|-------------|
| zeer mee oneens                                       | 3         | 16.67 %    | <div></div> |
| mee oneens                                            | 4         | 22.22 %    | <div></div> |
| enigszins mee oneens (of een klein beetje mee oneens) | 5         | 27.78 %    | <div></div> |
| neutraal                                              | 0         | 0 %        | <div></div> |
| enigszins mee eens (of een klein beetje mee eens)     | 4         | 22.22 %    | <div></div> |
| mee eens                                              | 2         | 11.11 %    | <div></div> |
| zeer mee eens                                         | 0         | 0 %        | <div></div> |
| <b>Aantal respondenten</b>                            | <b>18</b> |            |             |

5. Aanleveren van informatie en het beantwoorden van individuele burgervragen behoren tot de dienstverlening van BZK;

☐ (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)

| Antwoord                                              | Aantal    | Percentage |             |
|-------------------------------------------------------|-----------|------------|-------------|
| zeer mee oneens                                       | 0         | 0 %        | <div></div> |
| mee oneens                                            | 0         | 0 %        | <div></div> |
| enigszins mee oneens (of een klein beetje mee oneens) | 0         | 0 %        | <div></div> |
| neutraal                                              | 0         | 0 %        | <div></div> |
| enigszins mee eens (of een klein beetje mee eens)     | 0         | 0 %        | <div></div> |
| mee eens                                              | 12        | 66.67 %    | <div></div> |
| zeer mee eens                                         | 6         | 33.33 %    | <div></div> |
| <b>Aantal respondenten</b>                            | <b>18</b> |            |             |

6. Postbus 51 is een belemmering voor individuele burgers om direct contact met BZK te zoeken;

☐ (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)

| Antwoord                                              | Aantal    | Percentage |             |
|-------------------------------------------------------|-----------|------------|-------------|
| zeer mee oneens                                       | 1         | 5.56 %     | <div></div> |
| mee oneens                                            | 6         | 33.33 %    | <div></div> |
| enigszins mee oneens (of een klein beetje mee oneens) | 0         | 0 %        | <div></div> |
| neutraal                                              | 4         | 22.22 %    | <div></div> |
| enigszins mee eens (of een klein beetje mee eens)     | 1         | 5.56 %     | <div></div> |
| mee eens                                              | 5         | 27.78 %    | <div></div> |
| zeer mee eens                                         | 1         | 5.56 %     | <div></div> |
| <b>Aantal respondenten</b>                            | <b>18</b> |            |             |

7. De website (minbzk.nl) van BZK is niet toegankelijk voor individuele burgers;

☐ (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)

| Antwoord                                              | Aantal    | Percentage |             |
|-------------------------------------------------------|-----------|------------|-------------|
| zeer mee oneens                                       | 1         | 5.56 %     | <div></div> |
| mee oneens                                            | 9         | 50 %       | <div></div> |
| enigszins mee oneens (of een klein beetje mee oneens) | 2         | 11.11 %    | <div></div> |
| neutraal                                              | 0         | 0 %        | <div></div> |
| enigszins mee eens (of een klein beetje mee eens)     | 5         | 27.78 %    | <div></div> |
| mee eens                                              | 1         | 5.56 %     | <div></div> |
| zeer mee eens                                         | 0         | 0 %        | <div></div> |
| <b>Aantal respondenten</b>                            | <b>18</b> |            |             |

8. Het administratief afhandelen van telefonisch contact met individuele burgers is procesmatig goed georganiseerd in de organisatie;

☐ (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)

| Antwoord                                              | Aantal    | Percentage |
|-------------------------------------------------------|-----------|------------|
| zeer mee oneens                                       | 1         | 5.56 %     |
| mee oneens                                            | 6         | 33.33 %    |
| enigszins mee oneens (of een klein beetje mee oneens) | 0         | 0 %        |
| neutraal                                              | 7         | 38.89 %    |
| enigszins mee eens (of een klein beetje mee eens)     | 2         | 11.11 %    |
| mee eens                                              | 2         | 11.11 %    |
| zeer mee eens                                         | 0         | 0 %        |
| <b>Aantal respondenten</b>                            | <b>18</b> |            |

9. De meeste BZK-medewerkers ervaren het behandelen van burgerbrieven binnen BZK als belangrijke taak;

☐ (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)

| Antwoord                                              | Aantal    | Percentage |
|-------------------------------------------------------|-----------|------------|
| zeer mee oneens                                       | 1         | 5.56 %     |
| mee oneens                                            | 10        | 55.56 %    |
| enigszins mee oneens (of een klein beetje mee oneens) | 2         | 11.11 %    |
| neutraal                                              | 1         | 5.56 %     |
| enigszins mee eens (of een klein beetje mee eens)     | 3         | 16.67 %    |
| mee eens                                              | 1         | 5.56 %     |
| zeer mee eens                                         | 0         | 0 %        |
| <b>Aantal respondenten</b>                            | <b>18</b> |            |

10. Werkafspraken over de afhandeling van burgersbrieven binnen BZK zijn nodig;

☐ (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)

| Antwoord                                              | Aantal    | Percentage |
|-------------------------------------------------------|-----------|------------|
| zeer mee oneens                                       | 0         | 0 %        |
| mee oneens                                            | 0         | 0 %        |
| enigszins mee oneens (of een klein beetje mee oneens) | 0         | 0 %        |
| neutraal                                              | 2         | 11.11 %    |
| enigszins mee eens (of een klein beetje mee eens)     | 0         | 0 %        |
| mee eens                                              | 10        | 55.56 %    |
| zeer mee eens                                         | 6         | 33.33 %    |
| <b>Aantal respondenten</b>                            | <b>18</b> |            |

11. De meeste BZK-medewerkers die burgerbrieven behandelen kunnen eenvoudig aan de norm van de Nationale ombudsman met betrekking tot het afhandelen van e-mail binnen vijf werkdagen voldoen;

☐ (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)

| Antwoord                                              | Aantal    | Percentage |
|-------------------------------------------------------|-----------|------------|
| zeer mee oneens                                       | 2         | 11.11 %    |
| mee oneens                                            | 1         | 5.56 %     |
| enigszins mee oneens (of een klein beetje mee oneens) | 4         | 22.22 %    |
| neutraal                                              | 3         | 16.67 %    |
| enigszins mee eens (of een klein beetje mee eens)     | 2         | 11.11 %    |
| mee eens                                              | 5         | 27.78 %    |
| zeer mee eens                                         | 1         | 5.56 %     |
| <b>Aantal respondenten</b>                            | <b>18</b> |            |

12. Ideeën van individuele burgers, bijvoorbeeld komende uit burgersbrieven, worden intern opgepakt;

☒ (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)

| Antwoord                                              | Aantal    | Percentage |
|-------------------------------------------------------|-----------|------------|
| zeer mee oneens                                       | 1         | 5.56 %     |
| mee oneens                                            | 10        | 55.56 %    |
| enigszins mee oneens (of een klein beetje mee oneens) | 0         | 0 %        |
| neutraal                                              | 4         | 22.22 %    |
| enigszins mee eens (of een klein beetje mee eens)     | 3         | 16.67 %    |
| mee eens                                              | 0         | 0 %        |
| zeer mee eens                                         | 0         | 0 %        |
| <b>Aantal respondenten</b>                            | <b>18</b> |            |

13. De meeste BZK-medewerkers gaan klantgerichter handelen als de BurgerServiceCode (zie bijlage mail) geïmplementeerd wordt bij BZK;

☒ (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)

| Antwoord                                              | Aantal    | Percentage |
|-------------------------------------------------------|-----------|------------|
| zeer mee oneens                                       | 0         | 0 %        |
| mee oneens                                            | 3         | 16.67 %    |
| enigszins mee oneens (of een klein beetje mee oneens) | 1         | 5.56 %     |
| neutraal                                              | 5         | 27.78 %    |
| enigszins mee eens (of een klein beetje mee eens)     | 3         | 16.67 %    |
| mee eens                                              | 6         | 33.33 %    |
| zeer mee eens                                         | 0         | 0 %        |
| <b>Aantal respondenten</b>                            | <b>18</b> |            |